СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 3

1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА 5

1.1. Понятие государственного механизма 5

1.2. Принципы организации и деятельности механизма государства 8

2. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА 11

2.1. Понятие и принципы построения органов государственной власти 11

2.2. Структура органов власти 17

2.3. Другие органы государственной власти 25

3. ОРГАНЫ ВЛАСТИ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ 30

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 39

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ 41

ВВЕДЕНИЕ

Механизм государства, охватывающий все государственные органы, непосредственно олицетворяет государство, представляет собой его реальное материализованное воплощение. Вне и без государственного механизма нет и быть не может государства.

Понятие «механизм государства» тесно связано с категорией «государственный аппарат». Последний принято употреблять в двух смыслах – широком и более узком. В широком смысле понятие государственного аппарата как совокупности всех государственных органов совпадает с определением механизма государства, идентично ему. В более узком смысле под государственным аппаратом понимают аппарат государственного управления. Именно в этом значении как совокупности исполнительно-распорядительных, управленческих органов используется термин «государственный аппарат» в науке административного права. В данной работе мы будем использовать понятие «государственный аппарат» в первом смысле.

Понятие механизма государства раскрывается через характерные черты или признаки, позволяющие ограничить его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов.

Во-первых, механизм государства – это система государственных органов, основанная на единстве принципов его организации и деятельности, закрепленных в Конституции Российской Федерации, Законе РФ « Об основах государственной службы Российской Федерации» и других федеральных законах.

Во-вторых, механизм государства характеризуется сложной структурой, отражающей определенное место, которое занимают в ней различные виды и группы государственных органов, их соотношением и взаимосвязями. При этом необходимо учитывать, какой системообразующий фактор структуры государственного механизма в соответствующих исторических условиях данного государства закреплен в его Конституции.

В-третьих, между государственным механизмом и функциями государства существует тесная обратная связь. Функции современного Российского государства осуществляются, получают свое реальное воплощение, обретают жизнь при помощи государственного механизма, посредством деятельности всей системы объединяемых им и взаимосвязанных между собой государственных органов.

Вместе с тем от функций государства зависит структура государственного механизма, они непосредственно влияют на возникновение, развитие и содержание деятельности тех или иных органов государства.

В-четвертых, механизм государства для обеспечения возложенных на него задач управления делами общества, воздействия на сложные социальные процессы и сферы, выполнения связанных с этим государственных функций располагает необходимыми материальными средствами, так называемыми «вещественными придатками», на которые опираются в своей деятельности отдельные государственные органы и без которых не может обходиться ни одно государство.

Механизм современного Российского государства – это пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на разделении властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.

Цель данной курсовой работы – рассмотреть государственный механизм.

Для этого мы решим следующие задачи:

* рассмотрим понятие государственного механизма и принципы его организации и деятельности;
* рассмотрим структуру государственного механизма;
* сделаем соответствующие выводы.

Структура работ выстроена в соответствии с последовательным решением поставленных задач.

В ходе выполнения работы использовались работы следующих авторов: Шершеневич Г. Ф. «Общая теория права», Венгеров А.Б. «Теория государства и права», Марченко М.Н. «Теория государства и права» и других.

1. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА

1.1. Понятие государственного механизма

Государственный механизм представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции государства, достигаются стоящие перед ним на различных этапах его развития цели и задачи. Механизм является важнейшим составным элементом любого государства. С его помощью производится управление государственными и отчасти общественными делами.

По мере развития общества это управление, а вместе с ним и государственный механизм непрерывно усложняются и совершенствуются[[1]](#footnote-1).

Наиболее бурного развития данный процесс достиг в последние столетия. «Государственная деятельность,— справедливо отмечалось в связи с этим в дореволюционной (до 1917 г.) российской литературе,— начинаясь с простого, примитивного господства, развивается до большого многообразия форм, до законодательной, судебной, административном полицейской, фискальной, финансовой и культурной деятельности, чего и не предполагали даже величайшие политические мыслители древности». Недавно еще считавшиеся достаточными категории «законодательство», «суд» и «управление» уже сегодня не в состоянии исчерни и всей деятельности государства. Само управление теперь «разветвляется на множество отраслей, среди которых выделяются общественная безопасность, общественное благосостояние, пути сообщения, торговля, почты и телеграфы, общественные работы, санитарное дело, образование, защита интересов рабочих и т. д.»[[2]](#footnote-2).

Вместе с усиливающимся «разветвлением» управления в качественном, а чаще в количественном отношении растет и государственный механизм. Умножается число чиновников, непосредственно не производящих материальных или духовных благ, а занимающихся исключительно осуществлением власти и управления. «Человеку, изучающему структуру и работу государственных учреждений,— не без юмора писал в связи с этим известный английский антрополог Сирил Паркинсон,— этот экскурс покажет, что чиновники в той или иной степени подвержены размножению». Данный тезис он проиллюстрировал на примере британского адмиралтейства, число управленческого персонала в котором год от года продолжало расти, в то время как число моряков, которыми он «управлял», продолжало постепенно уменьшаться. Так, если в 1914 г., подмечал автор, на 146 тыс. моряков приходилось 3249 чиновников, то в 1928 г. на 100 тыс. моряков приходилось уже 4558 чиновников. В 1935 г. адмиралтейский штат чиновников вырос до 8118 человек, а в 1945 – до 33788 человек.[[3]](#footnote-3)

Подобный процесс наблюдается и в настоящее время. Причем не только в одной какой-либо стране, а во многих индустриально развитых и развивающихся странах.

В основе построения и функционирования государственного механизма любой страны лежат объективные и субъективные факторы. Они предопределяют наиболее важные особенности его внутреннего строения, структуры, характера, форм и методов деятельности, в значительной мере способствуют соединению его различных составных звеньев в единую систему.

Механизм любого государства — это не механическое соединение его органов, а их четко организованная, строго упорядоченная, целостная система. В число факторов, оказывающих решающее воздействие на функ­ционирование и постоянное развитие государственного механизма, как единой, целостной системы, входят: общность экономической основы государственных органов и организаций — системы хозяйства и различных форм собственности на средства производства; единство политической основы и государственных органов, организаций и учреждений; наличие в некоторых странах единой официальной идеологии; наличие общих принципов построения и функционирования государственных органов — составных частей государственного аппарата; общность конечных целей и задач, стоящих перед государственными органами и организациями.

К числу факторов, во многом предопределяющих функционирование государственного механизма как единой системы, следует отнести также те, которые связаны с обеспечением всех его звеньев едиными организационными, финансовыми, а при необходимости и принудительными средствами, общей направленностью их деятельности на проведение политической линии и выражение интересов всего общества, правящего класса или классов, отдельных социальных слоев.

Понятие государственного механизма весьма емкое и многогранное. Его недопустимо, как представляется, отождествлять с другими тесно связанными с ним, но неравнозначными по своему логическому объему и содержанию понятиями, в частности с понятием политической системы общества. Если понятием политической системы общества охватывается весь комплекс самых различных по своему характеру государственных и негосударственных органов и организаций, принимающих участие в по­литической жизни страны и в осуществлении государственной власти, то понятием государственного механизма охватывается лишь система государственных органов. Понятие политической системы общества является, таким образом, более емким, чем понятие государственного механизма.

Аналогично в научной и учебной литературе зачастую решается во­прос о соотношении понятий государственного аппарата и государственного механизма. Государственный механизм рассматривается как совокупность различных государственных органов, организаций, воору­женных сил, материальных средств государственной власти, а государственный аппарат — лишь как система государственных органов.

Наряду с данной точкой зрения имеются и другие мнения, в соответствии с которыми вполне обоснованно «государственный механизм» и «государственный аппарат» представляются как идентичные понятия.[[4]](#footnote-4) Государственный механизм в таких случаях нередко именуется государственным аппаратом в широком смысле слова, а система государственных органов — аппаратом в узком смысле слова.

Независимо от того, какой смысл вкладывается в содержание государственного механизма, его важнейшими и неотъемлемыми частями неизменно выступают государственные органы. В научной и справочной литературе они тоже понимаются неодинаково. Например, в одних случаях под государственным органом имеется в виду «учреждение, выполняющее определенные задачи в той или иной области общественной жизни (например, орган здравоохранения, орган образования)»[[5]](#footnote-5). В других случаях государственный орган рассматривается как составная часть, механизма государства, имеющая в соответствии с законом собственную структуру, строго определенные полномочия по управлению конкретной сферой общественной жизни и органически взаимодействующая с другими частями государственного механизма, образующими единое целое.[[6]](#footnote-6) В третьих же случаях государственный орган трактуется как «определенным образом организованная группа людей, действующая в соответствующей сфере, в рамках своей компетенции и участвующая в реализации определенных государственных функций»[[7]](#footnote-7).

Имеются и другие, в той или иной мере различающиеся определения понятия государственного органа. Однако не в них сейчас дело Они отражают различные подходы к одному и тому же явлению, именуемому государственным органом, и, несомненно, имеют полное право на существование.

Важно отметить другое. А именно, что государственные органы независимо от их понимания и толкования «заполняют собой» все содержание и формируют всю структуру государственного механизма. От каждого из них, взятого в отдельности, или ото всех них вместе — от уровня их развития, четкости определения сферы деятельности и компетенции, упорядоченности их взаимоотношений между собой и с негосударственными органами и организациями, входящими в качестве структурных элементе» в политическую систему общества, в значительной степени зависят уровень развития и эффективность государственного механизма.

Каждый государственный орган представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного механизма, создаваемое государством для осуществления строго определенно го вида государственной деятельности. Каждый государственный орган наделен соответствующей компетенцией и опирается в процессе реализации своих полномочий на организационную, материальную и принуди­тельную силу государства[[8]](#footnote-8).

Специфические признаки, отличающие государственные органы от негосударственных органов и организаций, следующие: а) формирование государственного органа по воле государства и осуществление им своих функций от имени государства; б) выполнение каждым государст­венным органом строго определенных, установленных в законодательном порядке видов и форм деятельности; в) наличие у каждого государст­венного органа юридически закрепленных организационной структуры, территориального масштаба деятельности, специального положения, оп­ределяющего его место и роль в государственном аппарате, а также порядка его взаимоотношений с другими государственными органами и организациями; г) наделение государственного органа полномочиями государственно-властного характера.

Наличие государственно-властных полномочий — наиболее су­щественный признак государственного органа. В совокупности с други­ми этот признак позволяет провести достаточно четкое различие между государственными органами, с одной стороны, и государственными орга­низациями (предприятиями и учреждениями), а также негосударственны­ми органами и организациями — с другой.

Государственно-властные полномочия практически выражаются в из­дании государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных актов, в осуществлении ими наблюдения за строгим и неуклонным соблюдением требований, содержа­щихся в данных актах, в обеспечении и защите этих требований от нару­шения путем применения мер воспитания, убеждения, разъяснения и по­ощрения, а в необходимых случаях и мер государственного принуждения.

В состав каждого государственного органа входят лица, являющиеся непосредственными исполнителями возложенных на него полномочий, и лица, технически обеспечивающие выполнение его функций и полно­мочий. В его составе есть также особый технический аппарат, особые материально-технические средства («материальные придатки» государст­венной власти). К нему примыкают различные находящиеся в его веде­нии и управлении организации и учреждения.

Будучи составными частями государственного механизма, органы лю­бого государства различаются порядком образования, видами выполняе­мой ими государственной деятельности, характером и объемом компе­тенции, особенностями исполнения возложенных на них полномочий, формами и методами осуществления ими государственных функций.

1.2. Принципы организации и деятельности механизма государства

Принципы организации и деятельности механизма государства подразделяются на общие принципы, относящиеся к механизму государства в целом, и на частные принципы, действие которых распространяется лишь на некоторые звенья государственного механизма, отдельные органы или группы органов.

В качестве примера частного принципа можно сослаться на предусмотренный Конституцией РФ и федеральными процессуальными законами принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, на закрепленный в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» принцип организации и деятельности прокуратуры РФ, согласно которому органы прокуратуры осуществляют полномочия в строгом соответствии с действующими на территории России законами, независимо от федеральных органов государственной власти.

Общие принципы, в свою очередь, принято делить на две группы.[[9]](#footnote-9)

К первой относятся принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, ко второй – принципы, сформулированные в Федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и иных федеральных законах.

Первая группа охватывает конституционно закрепленные принципы организации и деятельности механизма государства: народовластие, гуманизм, федерализм, разделение властей, законность.

Принцип народовластия проявляется в демократической организации государства, республиканской форме правления, при которых носитель суверенитета и единственный источник власти в Российской Федерации – многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть по различным каналам, в том числе и непосредственно (выбор президента и представительных органов государственной власти) или через органы местного самоуправления. Однако главное место в ряду средств осуществления власти народа Российской Федерации занимает механизм государства в лице объединяемых им органов.

Принцип гуманизма в формировании и деятельности механизма Российского государства зиждется на том понимании, что оно – социальное государство, политика которого направлена на удовлетворение благосостояния человека и общества.

Принцип разделения властей, согласно которому государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, предусматривает самостоятельность органов, относящихся к различным ветвям власти, их способность обеспечить механизм сдержек и противовесов в отношении друг друга с тем, чтобы предотвратить чрезмерное усиление и возвышение над другими какой-либо одной ветви власти, не допустить захвата кем-либо власти, установления диктатуры.

Принцип федерализма в формировании и деятельности государственного механизма определяется тем, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов, каковыми республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа.

Принцип законности заключается во всеобщности требования соблюдать и исполнять законы.

Рассмотренные общие конституционные принципы организации и деятельности механизма государства получают свое подкрепление, развитие и конкретизацию во второй группе принципов, закрепляемых в федеральных законах. Комплексное выражение эта группа получила в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Наряду с подтверждением конституционного принципа разделения законодательной, исполнительной, и судебной власти, в этом нормативно-правовом акте сформулированы следующие принципы.

* верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;
* приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
* равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
* обязанность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и на основе законодательства Российской Федерации;
* профессионализм и компетентность госслужащих;
* гласность в осуществлении государственной службы;
* ответственность служащих за принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.
* внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства;
* и некоторые другие.

2. СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА

2.1. Понятие и принципы построения органов государственной власти

Одно из главнейших предназначений Конституции РФ состоит в организации системы органов государственной власти, через которую государство осуществляет свои функции. Эта система включает в себя не только органы государственной власти, через которые осуществляются властные полномочия и наличие которых определено Конституцией, но и большое число других органов и учреждений, построенных по вертикали и горизонтали, отражающих различную степень соподчиненности. Совокупность этих органов и учреждений составляет государственный механизм, который должен действовать как единая и эффективная система властвования.

Органы государственной власти - важнейшая часть этого механизма, выравнивающие, в первую очередь, организаторскую роль государства в обществе. Поэтому орган государственной власти имеет такие задачи и собственные полномочия, которые соответствуют функциям государства.

Орган государственной власти создается только государством и действует от имени государства. Только государство устанавливает порядок организации и функционирования этих органов, наделяет их кругом конкретных полномочий, за который они не должны выходить, устанавливает их права и обязанности и объем ответственности в случае их нарушения.

Каждый орган государственной власти имеет свою особую структуру и объем полномочий, которые отличают его от других органов государственной власти, но все они вместе выступают как единое целое, как единая государственная власть, осуществляющая функции государства. Таким образом, орган государственной власти - это составная, относительно обособленная и самостоятельная часть государственного механизма, которая участвует в осуществлении функций государства, действует от имени государства и по его поручению, обладает государственно-властными полномочиями, имеет установленную государством структуру и компетенцию и применяет присущие ей организационно-правовые формы деятельности.

Орган государственной власти для реализации задач и функций государственной власти Российской Федерации наделяется государством определенными правовыми и материально-финансовыми средствами.

Конституционно-правовой статус органа государственной власти характеризуется рядом основных черт, которые отличают его от множества других органов, организаций, учреждений, которые могут входить в механизм государственной власти, но органами государственной власти не являются. Прежде всего, орган государственной власти устанавливается только государством и в особом порядке. Он создается в соответствии с нормами Конституции, законами или другими нормативными правовыми актами. Это означает, что вне установленного порядка образования органа государственной власти, он не может быть создан и функционировать. Конституция РФ прямо гарантирует этот принцип, определяя в ст. 3 (ч. 4), что никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Конституция определяет способ и порядок образования органов государственной власти. На федеральном уровне государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и суды РФ. Эти органы государственной власти не могут быть ликвидированы или преобразованы без изменения самой Конституции РФ. Вместе с тем, Конституция устанавливает, что образование этих органов должно осуществляться в соответствии со специально принятыми законами, поскольку в Конституции невозможно предусмотреть все детали и особенности формирования и функционирования органов государственной власти. Через соответствующие конституции, уставы и законы образуются органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Президент РФ и Государственная Дума, например, избираются непосредственно гражданами на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, а судьи Конституционного Суда, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ, как и Генеральный прокурор РФ. Председатель Правительства РФ назначается по представлению Президента Государственной Думой; члены Правительства назначаются Президентом по представлению Председателя Правительства РФ. В создании органа могут участвовать не один, а несколько органов государственной власти. Так, например, Конституция РФ предусматривает, что половину состава аудиторов счетной палаты и ее председателя назначает Государственная Дума, а вторую половину состава аудиторов и заместителя председателя Счетной палаты назначает Совет Федерации.

Органы государственной власти могут быть созданы, преобразованы или ликвидированы не только законами, но и подзаконными актами, например, указами Президента РФ или главы исполнительной власти субъекта РФ. Это касается, прежде всего, структуры и полномочий органов исполнительной власти.  
 Для органа государственной власти характерно то, что он создается для осуществления задач государственной власти, осуществления деятельности российского государства. Так, например, Федеральное Собрание является представительным и законодательным органом Российской Федерации, Президент является главой государства, а Правительство осуществляет исполнительные функции. Задачи и функции органов государственной власти субъектов РФ определяются их Конституциями, уставами и другими законодательными актами.  
 Признаком органа государственной власти являются его властные полномочия. Это означает, что его решения носят общеобязательный характер, и для их осуществления при необходимости может быть использовано государственное принуждение. Органы государственной власти издают нормативные правовые акты, которыми устанавливается порядок использования гражданами, общественными организациями и должностными лицами своих прав и выполнение обязанностей и регулирование отношения между государством и гражданином в установленной сфере государственной жизни.

Государственный орган имеет определенные права, которые выступают для него и в качестве обязанностей, имеет четко установленную сферу применения этих прав, пределы их территориального использования. Установлено это для того, чтобы орган государственной власти не выходил за рамки своей компетенции и не присваивал себе полномочий других органов государственной власти.

Обычно объем компетенции органа государственной власти устанавливается при его создании нормативными правовыми актами - законами, указами, положениями и т.д., которые впоследствии законным порядком могут быть изменены или дополнены. Орган государственной власти обладает самостоятельной компетенцией, чего, как правило, лишены его внутренние подразделения и в силу чего они не могут рассматриваться как самостоятельные государственные органы.

Для органа государственной власти характерен особый, как правило, установленный Конституцией порядок его деятельности. Он более детально регламентирован в отношении Государственной Думы, Совета Федерации и судебных органов, причем последние действуют в рамках уголовного и гражданского судопроизводства, и менее четко - в отношении Президента, Правительства и других органов исполнительной власти, порядок деятельности которых устанавливается специальными конституционными законами.

Характерным признаком органа государственной власти является установленная в правовых формах его структура, внутренняя организация данного органа, обычно закрепляемая Конституциями, уставами, законами, другими нормативными правовыми актами. Внутренняя структура органа государственной власти зависит от модификаций, объема компетенции, правового статуса. Она может быть очень простоя (прокурор субъекта Федерации) или сложной (двухпалатная структура Федерального Собрания РФ).

Органы государственной власти могут состоять из выборных депутатов или назначенных в установленном законом порядке государственных служащих, осуществляющих от имени государства определенные властные полномочия. Орган государственной власти может быть представлен и в лице одного человека. Это, например, Президент РФ, президенты республик в составе Российской Федерации, Генеральный прокурор РФ, Уполномоченный по правам человека. Эти должностные лица действуют в силу конституционных норм или на основе закона и несут ответственность только перед теми, кто их избрал или назначил.

В зависимости от порядка принятия властных решений органы государственной власти могут основываться на принципах единоначалия (Президент, министерство) или на принципах коллегиальности (Правительство РФ). Наряду с органами государственной власти, Конституция закрепляет создание и функционирование органов местного самоуправления, которые в соответствии с Конституцией не входят в систему органов государственной власти. Эти органы обладают особым правовым статусом, но для них также характерны основные признаки органа государственной власти - установленный законом порядок создания, структуры и функционирования этих органов, их властные полномочия.

Местное самоуправление - это не государственная власть, но оно не может функционировать без соответствующих органов, наделенных своей компетенцией, объемом ответственности, правом прибегать к принуждению для обеспечения реализации своих властных полномочий и т.д. Особенностью органов местного самоуправления является то, что они формируются населением определенной территориальной единицы, прямо не подчинены органам государственной власти РФ или ее субъектов и занимаются, в основном, делами, имеющими местное значение.

Система органов государственной власти Российской Федерации строится на определенных принципах, которые в совокупности позволяют государственному механизму осуществлять свои функции. Прежде всего, органы государственной власти действуют на принципе суверенитета государственной власти, т.е. ее полной независимости внутри страны и на международной арене. Суверенитет государственной власти основывается на принципе суверенитета народа и осуществляется в форме прямой (непосредственной) и представительной демократии.

Другим важнейшим принципом системы органов государственной власти является принцип единства системы государственных органов. Это означает, что вся система органов государственной власти должна действовать как единый организм в рамках единого суверенного государства. При этом Президент как глава государства координирует функциональную деятельность органов государственной власти на федеральном уровне. Но не все органы государственной власти субъектов РФ образуют единую построенную на иерархической основе структуру с органами государственной власти Российской Федерации. Конституция РФ предусматривает в определенных пределах установление такой системы для судебных и исполнительных органов государственной власти. Но такая система, построенная на иерархической основе, совершенно исключена для органов законодательной власти, которые действуют на основе полной самостоятельности, и решения которых не могут быть отменены или изменены соответствующим общефедеральным органом законодательной власти РФ. А такие органы государственной власти, например, как прокуратура, не могут в смысле полной самостоятельности быть разделены на органы общефедеральные и субъектов Федерации, имея в виду полную самостоятельность последних, так как система прокуратуры строится на основе строгой централизации и подчиненности нижестоящего прокурора вышестоящему, а всей системы прокуратуры - Генеральному прокурору РФ.

Важнейшим принципом системы государственных органов Российской Федерации является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Как уже отмечалось, Конституция РФ определяет компетенцию самой Федерации и совместную компетенцию Федерации и ее субъектов. Так называемые "остаточные" полномочия входят в предмет ведения исключительно субъектов Федерации и в данном случае субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Однако, в вопросах распределения компетенции между самой Федерацией и ее субъектами остается много нерешенных проблем. В частности, нет четкого распределения полномочий в системе органов исполнительной власти РФ и ее субъектов, распределения полномочий в других областях государственной жизни.

Важнейший принцип системы органов государственной власти - принцип выборности. Этот принцип распространяется на формирование высших представительных органов Российской Федерации и ее субъектов - Президента РФ, Президентов и других высших должностных лиц субъектов Федерации. С принципом выборности ряда органов государственной власти тесно связан и принцип участия граждан в формировании и деятельности органов государственной власти. Граждане участвуют, прежде всего, в выборах представительных органов государственной власти и в выборах органов местного самоуправления. Кроме того, законодательством субъектов Федерации может быть установлено формирование и других государственных органов. Следует отметить, что деятельность граждан в органах государственной власти оформляется как государственная служба со всеми присущими ей обязанностями, требованиями и привилегиями. Работать в органах государственной власти могут только граждане РФ. Ни министры, ни лица без гражданства не могут принимать участие в государственной службе, которая, помимо прочего, строится на принципах профессионализма.

Принципом деятельности системы государственных органов является право граждан обжаловать в вышестоящий государственный орган или в суд неправомерные действия или бездействие органов государственной власти. Это конституционное право граждан на обжалование действий органов государственной власти и должностных лиц нацелено на усиление правомерности и эффективности деятельности органов государственной власти, защиты конституционных прав граждан и охраны конституционного строя РФ.

Еще один принцип системы органов государственной власти - принцип гласности и открытости в порядке формирования и деятельности этих органов. Этот принцип предполагает широкое освещение деятельности органов государственной власти в средствах массовой информации, периодическую информацию широких слоев населения о работе этих органов, проблемах, стоящих перед ними. Принцип гласности предполагает более тесное взаимодействие органов государственной власти с населением, контроль общественности за порядком формирования и деятельности органов государственной власти. И наконец, важно выделить принцип разделения властей, на котором строится система органов государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах. В соответствии с этим принципом органы государственной власти РФ делятся на органы законодательной, исполнительной и судебной власти, которые соответственно осуществляют основные функции государственной власти (правотворческую, исполнительно-распорядительную и правоохранительную). Эти органы образуют основу конституционной системы органов российского государства. При этом предполагается, что три ветви власти должны взаимно дополнять друг друга, взаимно контролировать и сдерживать друг друга по классической схеме системы "сдержек и противовесов", отработанной мировым конституционным опытом. Принцип разделения властей предполагает и влияние на каждую из них со стороны прокуратуры, которая должна принимать меры к устранению нарушения законов, от какого бы органа государственной власти, его структурного подразделения или должностного лица они ни исходили. Важнейшая роль в деле защиты конституционных прав и свобод российских граждан от возможного произвола со стороны органов государственной власти должна принадлежать Уполномоченному по правам человека РФ.

Единая система государственных органов должна быть четко и повсеместно скоординирована.

Прежде всего, эту сложную работу по координации деятельности органов государственной власти осуществляет Президент РФ как глава государства.

Конституция Российской Федерации, провозглашая принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, выводит Президента РФ за рамки этих отраслей власти, не относя его ни к одной из вышеперечисленных отраслей, хотя по тексту Конституции он провозглашается в качестве самостоятельного субъекта осуществления государственной власти. Это дало основание некоторым российским конституционалистам утверждать, что в России формируется отдельная самостоятельная Президентская отрасль власти или даже сверхпрезидентская[[10]](#footnote-10). Видимо, такая точка зрения имеет право на существование, поскольку в установленной ныне форме принцип разделения властей в Российской Федерации носит довольно ограниченный характер, в то время, как в чисто президентской республике (например, США) президент является главой исполнительной отрасли власти и несет ответственность за результаты работы кабинета министров, а в России Президент активно воздействует на законодательную отрасль власти, контролирует и фактически руководит действиями Правительства, а сам выведен из-под влияния этой системы, в том числе и из-под влияния какой-либо формы контроля со стороны органов государственной власти.

За исключением института отрешения президента от должности по обвинению в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (процедуры очень усложненной и практически неосуществимой) у Федерального Собрания и судебной власти, равно как и у избирательного корпуса, нет реальных рычагов воздействия на деятельность президента или установление ответственности за последствия этой деятельности.

Видимо, такая конституционная модель института Президентства была установлена в силу особенностей переходного периода, переживаемого Россией, и во многом была приспособлена под Президента Ельцина. Не исключено, что в дальнейшем по мере стабилизации конституционного строя в России, принцип разделения властей будет приближаться к его классической форме при установлении чисто Президентской республики.

2.2. Структура органов власти

Исходя из установленного Конституцией РФ принципа разделения властей, система органов государственной власти по функциональному принципу делится на органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Органы законодательной власти - Федеральное Собрание РФ в составе двух палат - Государственной Думы и Совета Федерации, парламенты - законодательные и представительные органы республик в составе Российской Федерации: Государственный Совет Татарстана, Народный Хурал Бурятии, Государственное Собрание (Курултай) Башкортостана и т.д.; законодательные представительные органы других субъектов Федерации (краевые, областные, городские думы или законотворчества собрания и т.д.). Основная их функция - осуществление общефедерального или регионального законодательства, принятие законов. Все органы законодательной власти являются выборными, т.е. формируются на самой демократической основе путем всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. На общефедеральном уровне орган законодательной власти представляет население всей страны, а законодательные органы субъектов Федерации представляют население только этих субъектов.

Кроме законодательной функции, эти органы осуществляют финансово-бюджетные полномочия на соответствующем уровне, а также контроль за деятельностью исполнительных органов власти; хотя последняя функция на всех уровнях развита явно недостаточно и в большинстве случаев не имеет принципиального значения.

Законодательные органы на всех уровнях являются органами коллегиального характера, которые принимают решения большинством голосов, и решения которых носят обязательный характер. Система органов законодательной власти не является иерархически подчиненной, но это не значит, что не должно быть определенной координации законодательства субъектов Федерации и самой Федерации.

Работа депутатов в законодательных органах в подавляющем большинстве случаев осуществляется на профессиональной основе, что означает, что депутаты не могут заниматься никакой другой деятельностью или получать какие-либо дополнительные доходы, кроме зарплаты депутата. Профессионализм депутатов должен гарантировать в данном случае их независимость от любых юридических или физических лиц.

Органы исполнительной власти - это Правительство РФ, Правительства республик в ее составе, Правительства в ряде субъектов (Москва, Санкт-Петербург и другие), администрации краев, областей, автономных округов. Кроме того, к ним относятся министерства, государственные комитеты и иные органы исполнительной власти, включая их подразделения в субъектах Федерации, а также комитеты, отделы, управления и другие подразделения исполнительной власти в субъектах Федерации.

Основное назначение органов исполнительной власти - деятельность по организации исполнения Конституции, других законов и иных правовых нормативных актов, исполнение государственного бюджета, программ экономического и социального развития, а также решение различных оперативных вопросов, входящих в компетенцию органов исполнительной власти. Эти органы обладают также полномочиями распорядительного характера, т.е. могут распоряжаться материальными, финансовыми и иными ресурсами, управлять государственным имуществом и т.д.

Органы исполнительной власти подразделяются на:

* органы общей компетенции (Правительство РФ, правительство субъектов Федерации, администрации краев, областей и т.д.); и
* органы специальной компетенции, действующие по отраслевому принципу (министерства обороны, иностранных дел, комитет по рыболовству и другие).

В отличие от органов законодательной власти органы исполнительной власти РФ и ее субъектов образую единую систему исполнительной власти Российской Федерации. Это означает не только координацию деятельности этих органов, но и обязательность указаний и решений федеральных исполнительных органов для исполнительных органов субъектов Федерации.

В системе органов государственной власти Правительству Российской Федерации принадлежит особое место. Конституционному положению Правительства РФ в системе органов государственной власти посвящена отдельная шестая глава Конституции. Вместе с тем, о Правительстве упоминается и в других главах Конституции. Эта особенность российской Конституции, так как во многих зарубежных демократических Конституциях о правительстве говорится очень скупо, некоторые зарубежные конституции просто упоминают о нем, другие вообще о нем умалчивают. Выделение целой главы в Конституции РФ, посвященной Правительству, прямо подчеркивает ту особую роль, которую Правительство должно играть в системе органов государственной власти Российской Федерации.

В соответствии с принципом разделения властей Правительство РФ осуществляет только исполнительную власть. Конституция РФ относит Правительство к органам, которым предоставлено право осуществлять государственную власть, наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами. Это означает, что правительство - это орган государственной власти, который занимает свое особое место в этой системе и взаимодействует с другими субъектами государственной власти (Президентом, Федеральным Собранием, судами).

Роль Правительства регулируется помимо Конституции федеральным конституционным законом 1997 г. "О правительстве Российской Федерации", другими федеральными законами, указами Президента РФ.

Конституция РФ определяет порядок формирования Правительства РФ. Особенность его формирования определяется особой формой правления в РФ, устанавливаемой Конституцией (смешанная республика).

Правительство действует в течение срока полномочий Президента (т.е. в течение четырех лет). В соответствии с Конституцией Правительство прежнего состава слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. При этом до сформирования Правительства нового состава старое Правительство продолжает выполнять свои полномочия и прекращает их выполнение после утверждения состава нового Правительства. Возглавляет Правительство председатель, который назначается на свою должность Президентом с согласия Государственной Думы. Совет Федерации в назначении председателя Правительства не участвует. Президент обязан внести предложение о кандидатуре на пост председателя Правительства не позднее двух недель после вступления Президента в должность или после отставки Правительства прежнего состава. Государственная Дума рассматривает кандидатуру председателя Правительства в течение недели со дня получения предложения о кандидатуре. В случае отклонения предложенной кандидатуры Президент в недельный срок должен представить Государственной Думе новую кандидатуру.

В соответствии с Регламентом Государственной Думы кандидат на должность председателя Правительства представляет в Государственную Думу доклад об основных направлениях политики будущего Правительства и отвечает на вопросы депутатов. Назначение председателя Правительства проводится тайным голосованием депутатов Государственной Думы, при этом принимается специальное постановление. Если Государственная Дума трижды подряд отклоняет кандидатуру председателя Правительства, Президент в соответствии с конституцией своим указом назначает председателя Правительства, одновременно распуская Государственную Думу и назначая досрочные выборы депутатов Государственной Думы.

После назначения председателя Правительства состав Правительства далее формируется Президентом по представлению председателя Правительства без участия Государственной Думы. Это заместители председателя Правительства и федеральные министры. Все без исключения федеральные министры являются членами Правительства. Руководители других ведомств могут иметь статус члена Правительства (федерального министра), только если это предусмотрено законом или по указанию Президента.

Членам Правительства запрещено заниматься какой-либо иной оплачиваемой деятельностью в государственных, коммерческих, общественных организациях, кроме преподавательской, научной или иной творческой работой. Члены Правительства не могут быть одновременно депутатами Государственной Думы или депутатами других представительных органов.

Правительство имеет право в полном составе подать в отставку, если сочтет невозможным осуществление возложенных на него функций до окончания срока своих полномочий. Подать в отставку имеют право и отдельные члены Правительства. Отставка всего Правительства или отдельных министров принимается или отклоняется Президентом РФ. Никакого утверждения со стороны Государственной Думы такой отставки не требуется. Отставка Правительства или его отдельных членов оформляется указом Президента. Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Государственная Дума путем голосования может выразить Правительству вотум недоверия. Но это еще не означает, что Правительство тут же уйдет в отставку. Вопрос об отставке Правительства опять решает только Президент. Он может не согласиться с решением Государственной Думы об отставке Правительства, и правительство в этом случае будет продолжать осуществление своих функций. Но если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит этому же Правительству вотум недоверия, тогда Президент вынужден будет либо отправить Правительство в отставку, либо распустить Государственную Думу и назначить досрочные выборы, т.е. Президент в этом случае может осуществить свое право на досрочный роспуск парламента.

Члены Правительства имеют право присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий. Они могут получить слово и выступить по любому обсуждаемому вопросу. В свою очередь, комитеты, комиссии палат парламента, депутаты, депутатские фракции, депутатские группы, члены Совета Федерации имеют право запроса Правительству в целом или его отдельным членам. Запрос направляется в письменном виде, Правительство обязано дать ответ в установленные сроки. По запросам Государственной Думой может быть принято специальное постановление.

Правительство в целом обладает правом законодательной инициативы, т.е. правом внесения на рассмотрение Государственной Думы законопроектов от своего имени. По ряду законопроектов (о введении или отмене налогов, государственных займах, изменении финансовых обязательств государства, предусматривающих расходы из государственного бюджета) требуется обязательное согласование (экспертиза) Правительства.

Правительство имеет своего представителя в Федеральном Собрании, который назначается и освобождается Правительством по представлению руководителя аппарата Правительства. Этот полномочный представитель Правительства.

Правительство РФ - это коллегиальный орган, основной организационной формой работы которого являются заседания, где обсуждаются и принимаются все основные решения. Процедура проведения заседаний определяется Регламентом Правительства, который утверждается самим Правительством.

В соответствии с Регламентом доклад на заседании Правительства допускается продолжительностью до 15 минут, содоклад - 10, выступление - 5, справки - 3 минуты. Кроме членов Правительства на заседании имеют право выступать специально приглашенные специалисты и эксперты. Прения прекращаются по предложению председателя Правительства, который руководит его заседаниями, а в его отсутствие - одного из его заместителей. На заседаниях Правительства может присутствовать и председательствовать по своему усмотрению Президент РФ.

Председатель Правительства организует работу Правительства, проводит его заседания, распределяет обязанности между своими заместителями. Председатель Правительства представляет Правительство в международных отношениях. Для оперативного управления формируется постоянный орган Правительства - его Президиум, в состав которого входит председатель Правительства, все его заместители, руководитель аппарата Правительства. Кроме того, в состав Президиума могут быть включены по предложению председателя Правительства и отдельные федеральные министры. Обычно это министр финансов, торговли и экономического развития, иностранных дел, обороны, внутренних дел и некоторые другие. Президиум Правительства может оперативно рассматривать и решать текущие вопросы деятельности Правительства, осуществлять контроль за выполнением принятых Правительством решений.

Заседания Президиума проводятся по мере необходимости и решения принимаются большинством голосов от общего числа членов Правительства. Решения Президиума не должны противоречить решениям всего Правительства. В случае необходимости правительство может отменить любое решение своего Президиума. Аппарат Правительства взаимодействует с администрацией Президента. Аппарат Правительства разрабатывает правительственные документы, докладывает председателю Правительства или его заместителям содержание документов, полученных от центральных органов исполнительной власти, от субъектов Федерации, от других органов государственной власти, от предприятий, учреждений и т.д; готовит по ним аналитические справки, осуществляет подготовку заседаний Правительства и его Президиума.

Для осуществления текущей и перспективной работы Правительства создаются координационные и консультативные органы - комиссии и советы при Правительстве. Они создаются решением самого Правительства для согласования действий различных органов исполнительной власти на федеральном уровне, по координации работы в регионах, для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки их для заседаний Правительства. Комиссии и советы могут иметь статус правительственных и межправительственных, но они не являются органами исполнительной власти. В состав комиссий и советов в зависимости от направлений их деятельности могут быть включены представители федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов Федерации, предпринимательских структур, общественных объединений, экспертов - специалистов, общественных деятелей. Обычно эти вспомогательные органы при Правительстве РФ создаются по проблемам, имеющим общегосударственное значение. Кроме того, при Правительстве создаются межведомственные комитеты и советы, имеющие межотраслевое или межтерриториальное значение, которые решают вопросы, входящие в компетенцию различных ведомств и имеющие отношение сразу к нескольким регионам. По вопросам, требующим решения всего Правительства, межведомственные комиссии готовят свои предложения и вносят их на рассмотрение Правительства.

Правительство Российской Федерации как орган исполнительной власти обладает очень широкой компетенцией практически во всех сферах государственной жизни. Общие полномочия Правительства регулируются Конституцией РФ, федеральным конституционным законом "О правительстве", другими федеральными законами, нормативными указами Президента и целым рядом других нормативно-правовых актов.

Правительство Российской Федерации руководит федеральными министерствами и другими федеральными органами исполнительной власти и контролирует их деятельность. Министерства и другие органы исполнительной власти подчинены Правительству и несут перед ним ответственность за выполнение порученных им задач. Правительство утверждает положения о федеральных министерствах и других федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными министрами, их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти. Правительство вправе отменить акты федеральных органов исполнительной власти или приостановить действие этих актов.

В соответствии с законом полномочия Правительства можно разделить на общие полномочия и полномочия в специальных сферах деятельности.[[11]](#footnote-11)

Правительство принимает собственные постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Постановления - это акты, имеющие нормативный характер. Акты же по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений. Все акты, издаваемые Правительством, подписываются его председателем и обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Датой официального опубликования правительственного акта является дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ (не позднее 15 дней со дня их принятия). Акты Правительства, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства вступают в силу со дня их подписания, если самим постановлением не предусмотрено иное. Распоряжения Правительства вступают в силу со дня их подписания. Все акты Правительства могут быть обжалованы в судебном порядке. Кроме постановлений и распоряжений Правительство вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие нормативно-правового характера. Постановления и распоряжения Правительства, в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента, могут быть отменены Президентом РФ.

Следует отметить, что в соответствии с нормами Закона "О правительстве" Президент РФ как Верховный главнокомандующий и Председатель Совета Безопасности направляет деятельность федеральных министров и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Правительство в установленные сроки представляет сведения в Счетную палату РФ об исполнении федерального бюджета. Правительство производит финансирование судов из федерального бюджета и обеспечивает возможность полного и независимого осуществления правосудия, обеспечивает исполнение судебных решений. Правительство разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, и с этой целью создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон. Правительство вносит предложения Президенту о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам РФ или в случае нарушения этими актами гражданских прав и свобод.

Одно из важнейших направлений деятельности Правительства - осуществление законодательной инициативы. Правительство рассматривает и вносит в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов и проекты федеральных законов, участвует в законодательной деятельности Президента и палат Федерального Собрания. Именно от Правительства исходит основной поток законопроектов, подготовка и представление их на рассмотрение в Правительство осуществляется различными органами исполнительной власти. Первоначально проекты законов по планам Правительства проходят экспертную оценку в аппарате самого Правительства. На основании экспертных оценок и заключений специалистов законопроект или отклоняется или принимается к обсуждению в Правительстве. Президент Российской Федерации может от своего имени поручить Правительству подготовить законопроект. При рассмотрении законопроектов правительство назначает своих официальных представителей. Законопроект вносится с приложением необходимых документов и официального решения Правительства. Официальный представитель Правительства представляет законопроект, дает по его содержанию необходимые объяснения, участвует в рассмотрении самого законопроекта. Представление федеральными органами исполнительной власти законопроектов, минуя Правительство, не допускается, причем в этом случае в качестве координирующего органа при представлении законопроекта выступает министерство юстиции. Оно обобщает все предложения по законодательной деятельности Правительства, дает правовое заключение и заключение о соответствии законопроектов действующему законодательству, а также само может разрабатывать законопроекты.

Правительство взаимодействует с органами исполнительной власти субъектов РФ при законопроектной деятельности и дает им при этом определенные поручения. Для подготовки комплексных межотраслевых законопроектов могут быть созданы специальные временные комиссии Правительства. Правительство РФ дает предварительные заключения по другим законопроектам, вносимым другими субъектами законодательной инициативы, в том числе и по законопроектам, вносимым Президентом РФ.

Законопроект, поступивший в Правительство с финансово-экономическим обоснованием, после предварительной проработки в аппарате Правительства в обязательном порядке направляется в министерство экономического развития и торговли, министерство финансов и министерство юстиции. Министерство, указанное первым в сопроводительном документе, в течение пяти рабочих дней готовит проект заключения и представляет его в Правительство.

По законопроектам, обсуждаемым палатами Федерального Собрания, Правительство может подготовить свои замечания и предложения. Эти замечания могут по инициативе заинтересованного органа исполнительной власти или в связи с поступлением законопроекта в правительство из Государственной Думы после рассмотрения палатой в соответствующем чтении могут быть представлены на рассмотрение в Государственную Думу. Поступившие из Государственной Думы законопроекты направляются заинтересованным органам исполнительной власти, замечания и предложения от которых должны поступить не позднее, чем в десятидневный срок.

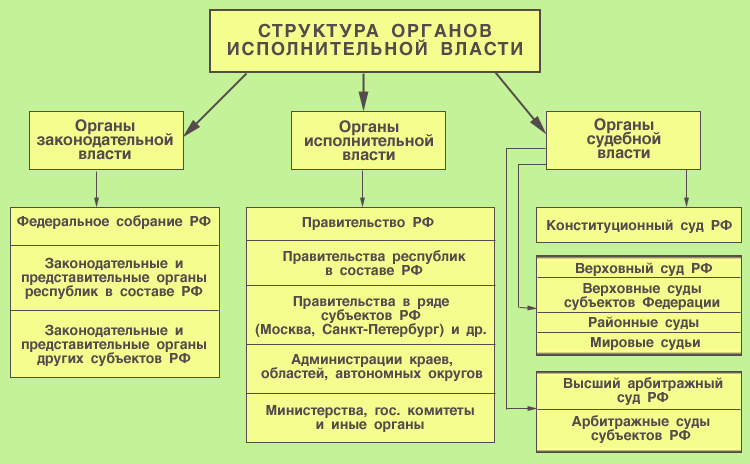
К числу федеральных органов исполнительной власти относятся федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры России и иные федеральные органы исполнительной власти. Структура федеральных органов исполнительной власти устанавливается указом Президента РФ, и указом же Президента в эту структуру могут вноситься необходимые изменения по предложению председателя Правительства.

Федеральное министерство представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий руководство порученной ему отраслью или сферой деятельности. Министерство функционирует на основе единоначалия и его руководитель (министр) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство обязанностей. Министр возглавляет коллегию министерства, которая является совещательным органом при министре. Межотраслевое регулирование на основе коллегиальности осуществляет государственный комитет во главе с его председателем. Решения по межотраслевым вопросам нормативного характера принимаются совместно и оформляются в виде постановления.

Члены государственного комитета утверждаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ. Федеральные министерства и государственные комитеты обладают собственной компетенцией в соответствующей сфере управления. В рамках этой компетенции министерства и государственные комитеты осуществляют общее руководство вверенной им сферой управления, контроль за деятельностью нижестоящих органов исполнительной власти, взаимодействие с другими органами государственной власти и общественными объединениями.

Схематично структуру органов государственной власти можно представить следующим образом (рис. 1).

**СТРУКТУРА ОРГАНОВ ВЛАСТИ**



#### Рис. 1. Структура органов государственной власти

2.3. Другие органы государственной власти

По Конституции РФ третьей отраслью власти является судебная, которая осуществляется только судами на основе закона. Создание чрезвычайных судов запрещено. Судебная власть независима от законодательной и исполнительной отраслей власти и осуществляется несколькими видами судопроизводства - конституционным, гражданским, административным, уголовным. Сама судебная система устанавливается Конституцией РФ, федеральным конституционным законом "О судебной системе в Российской Федерации" 1996 г. и другими федеральными законами.

  В соответствии с законом судебная система РФ включает в себя Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, одноименные суды республик в составе РФ, краевые, областные суды и арбитражные суды края, области, суды и арбитражные суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов, а также районные суды, мировые суды и военные суды.

Закон "О судебной системе" регулирует общий порядок создания и упразднения судов. Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ создаются только в соответствии с Конституцией РФ и могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию. Другие федеральные суды создаются и упраздняются на основании федерального закона.

Судьи Конституционного Суда РФ, Верховного и Высшего Арбитражного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ, а судьи других федеральных судов назначаются Президентом РФ. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ. Но в соответствии с нормами закона никакой суд не может быть упразднен, если вопросы, которые входят в его ведение при осуществлении правосудия, не были переданы в юрисдикцию другого суда.

Важное значение при характеристике системы органов государственной власти РФ имеет установление особенностей в организации и деятельности органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Система законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и федеральным законом "Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", принятым Государственной Думой 22 сентября 1999 г. Образование, формирование и деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регулируются Конституцией РФ, федеральными законами, Конституциями республик, уставами других субъектов Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" четко определены общие принципы деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это:

* государственная и территориальная целостность РФ;
* распространение суверенитета РФ на всю ее территорию;
* верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ;
* единство системы государственной власти;
* разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
* разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ;
* самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий;
* самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Органы государственной власти субъекта РФ обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта РФ и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ. Конституцией (уставом) субъекта РФ может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта РФ.

Ниже на рисунке 2 представлены принципы деятельности органов государственной власти.

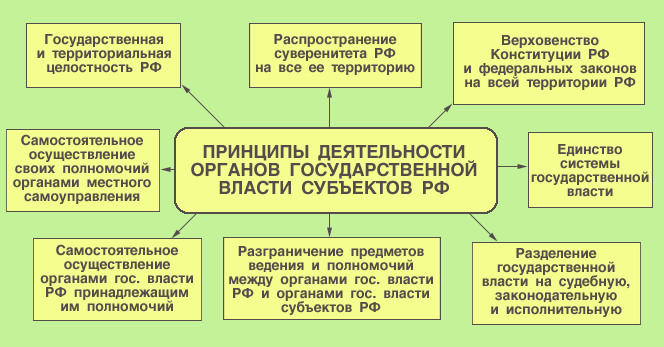


Рис. 2. Принципы деятельности органов государственной власти субъектов РФ

Так же выделяются органы государственной власти с особым статусом.

Федеральные органы государственной власти с особым статусом:

* Прокуратура Российской Федерации
* Счетная палата Российской Федерации
* Центральный Банк Российской Федерации
* Центральная избирательная комиссия РФ
* Уполномоченный по правам человека
* Российская Академия наук

Федеральные органы с особым статусом не входят ни в одну из трех отраслей государственной власти, но, тем не менее, осуществляют значительные государственные функции и являются составной частью механизма осуществления власти.

Прежде всего - это Прокуратура Российской Федерации, которая представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Прокуратура РФ выполняет и иные функции, установленные федеральными законами (рис. 3).

Порядок формирования и полномочия Счетной палаты регулируются Конституцией РФ, федеральным законом от 18 ноября 1994 г. "О Счетной палате РФ", другими нормативными правовыми актами.

Счетная палата - постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием и подотчетный ему. Счетная палата обладает организационной и функциональной независимостью.  
 Основные задачи Счетной палаты заключаются в организации и осуществлении контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей государственного бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению.

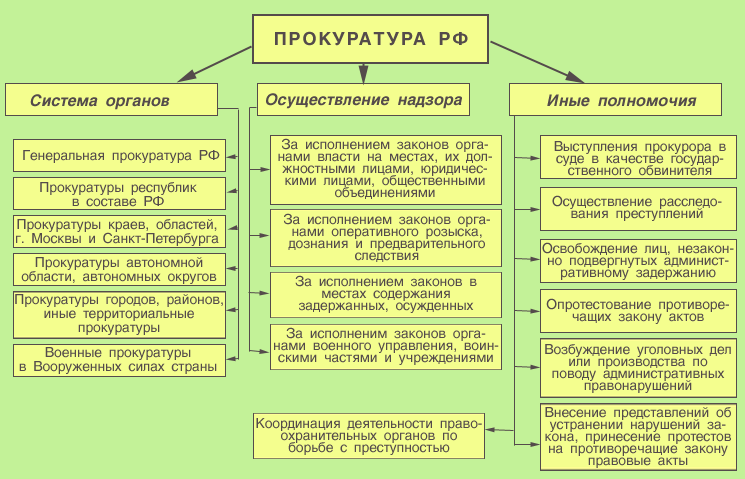


Рис. 3. Прокуратура РФ

Центральный банк создается и в определенной степени контролируется Государственной Думой. Государственная Дума назначает на должность и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ. По Конституции только Президент РФ представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка, и он же может поставить перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка. Государственная Дума назначает также членов Совета директоров Центрального банка. И хотя в назначении и освобождении от должности председателя Центрального банка участвует Президент и Государственная Дума, Центральный банк по своему правовому положению является абсолютно автономным и самостоятельным органом государственной власти, не являясь ни органом законодательной, ни исполнительной власти.

Центральная избирательная комиссия РФ является постоянно действующим коллегиальным органом государственной власти.

Центральная избирательная комиссия РФ осуществляет свою деятельность на основе федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 5 сентября 1997 г. с изменениями от 30 марта 1999 г. Она осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам Президента РФ, депутатов Государственной Думы, а также иных федеральных государственных органов, предусмотренных Конституцией РФ и по проведению референдума Российской Федерации.

Центральная избирательная комиссия состоит из 15 членов, и срок ее полномочий - 4 года. Формируется она особым способом. Пять членов Центральной избирательной комиссии назначаются Государственной Думой. Кандидатуры на эти должности предлагают депутатские объединения. Пять членов назначаются Советом Федерации. Кандидатуры на эти должности предлагают законодательные и исполнительные органы субъектов РФ, и пять членов Центральной избирательной комиссии назначает персонально Президент РФ. Из своего состава Центральная избирательная комиссия путем тайного голосования избирает председателя, заместителя председателя и секретаря.

Уполномоченный по правам человека. Конституция закрепляет положение о том, что Уполномоченный по правам человека назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой. Более детально порядок его назначения, полномочия и порядок их осуществления регулируются федеральным конституционным законом "О Уполномоченном по правам человека" от 27 февраля 1997 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации назначается на свою должность Государственной Думой сроком на пять лет в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Российская Академия Наук в соответствии с федеральным законом "О науке и государственной научно-технической политике" от 23 августа 1996 г. имеет государственный статус, учреждается федеральными органами власти, финансируется из федерального бюджета.

По закону структура Российской Академии Наук и отраслевых академий наук, порядок деятельности и финансирования входящих в их состав научных организаций устанавливаются ими самостоятельно. Во главе академий стоят избираемые ими самостоятельно путем тайного голосования президиумы и Президенты академий. Академии создаются, реорганизуются и упраздняются по представлению Правительства РФ законодательными органами РФ. К отраслевым академиям наук относятся Академия медицинских наук, Академия сельскохозяйственных наук, Академия образования, Академия архитектуры и строительных работ, Академия художеств, которые вместе с Российской Академией Наук являются самоуправляемыми организациями, действующими на основе законодательства Российской Федерации и на основе собственных уставов.

3. ОРГАНЫ ВЛАСТИ ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Представительным (законодательным) органом государственной власти в Томской области является Государственная Дума Томской области, в составе которой 42 депутата (дата основных выборов -16 декабря 2001 года, срок полномочий - 4 года – до декабря 2005 года). Они избираются по мажоритарной системе гражданами РФ, проживающими на территории Томской области. Председатель – Борис Алексеевич Мальцев.

Исполнительную власть (Администрацию) Томской области возглавляет губернатор Виктор Мельхиорович Кресс.

Руководителем томского городского органа местного самоуправления является глава Администрации (Мэр) города Томска.

Верховной судебной инстанцией Томской области является Томский областной суд (ТОС).

Политическая ориентация населения за последние пять лет практически не менялась. На выборах депутатов Государственной Думы Томской области 16 декабря 2001 года в представительный орган региона прошли в основном кандидаты, представляющие томский бизнес, крупные предприятия и вузы. Предполагается что и на ближайших выборах картина повторится

В целом политическую ориентацию населения (избирателей) Томской области можно считать проправительственной.

Основным нормативным правовым актом Томской области является ее Устав, или Основной закон Томской области (принят Томской областной Думой 26.07.95 г., в ред. 01.12.2000 г.).

В целом региональный Устав соответствует положениям действующего российского законодательства и международным нормам, достаточно регламентирует структуру и полномочия органов региональной власти и порядок прекращения их деятельности, закрепляет основы местного самоуправления в регионе и деятельность судебной власти, создает необходимые предпосылки и условия для обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. В Уставе предусматриваются гарантии прав и свобод человека и гражданина, поддержка и развитие воспитания, образования, культуры и науки, охрана здоровья населения и окружающей природной среды и социальная защита населения.

Имеются отдельные отступления от положений действующего законодательства, однако ситуация в этом отношении в регионе не меняется.

В Томской области осуществляется местное самоуправление как самостоятельная власть на основе российского законодательства, а также закона “О местном самоуправлении в Томской области” (от 25.07.96 г., № 301). Кроме того, ранее были приняты: Устав областного центра – города Томска (от 02.10.95), Уставы других городских и сельских поселений.

В течение 2001 года в местный закон были внесены изменения[[12]](#footnote-12), согласно которым были уточнены вопросы кредитования, финансирования, а также уточнены порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и его должностных лиц, например, в результате утраты доверия населения. При этом населению были даны дополнительные права, в частности, ныне 5 % (ранее 10 %) от числа граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования (далее в тексте курсовой работы МО), обладают избирательным правом в порядке народной инициативы. А решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе либо по требованию 5 % тех же граждан РФ. Кроме этого, органы государственной власти Томской области, в пределах своей компетенции, теперь осуществляют контроль за реализацией переданных органам местного самоуправления отдельных полномочий (ранее органы местного самоуправления имели право на передачу отдельных полномочий органам государственной власти Томской области). В связи с этим требования государственных органов контроля, должностных лиц органов государственной власти, в пределах их компетенции, обязательны для исполнения главами МО и другими должностными лицами местного самоуправления. С другой стороны, согласно требованиям изменений в данном законе, гражданин, если даже имеющий в собственности имущество на территории МО, но не проживающий в нем, не может быть теперь признан членом этого МО. К тому же, местное самоуправление в настоящее время может участвовать лишь в регулировании оплаты и условий труда работников предприятий и учреждений, находящихся в муниципальной собственности (ранее было – “… на территории МО”). Таким образом, у населения МО появились дополнительные права, способствующие более полной реализации прав человека и гражданина согласно статье 18 Конституции РФ.

Некоторые региональные нормативные правовые акты были изменены или дополнены по протестам прокурора области или ходатайствам начальника Управления Министерства юстиции РФ по Томской области.

За 2001 год законодатели Томской области приняли 514 нормативных правовых актов, из них в частности, законов – 137, распоряжений – 90, постановлений – 287. Можно отметить, что за год произошло небольшое продвижение в сторону укрепления приоритета прав человека и гражданина, закрепленных в Конституции РФ. Однако все еще требуется пересмотр, например, отдельных положений бюджетных и других правовых актов. Для реализации предложений по законотворческой деятельности Администрации Томской области в 2001 году было принято специальное постановление, в котором утвержден некий сводный план по данной деятельности[[13]](#footnote-13). В постановлении указывается, что “заметно улучшилось качество проектов нормативных актов, представляемых в Государственную Думу Томской области…” Однако данное постановление, подписанное главой Администрации (Губернатором) Томской области В.М. Крессом пронизано утверждениями о достижениях и успехах его самого же. Поэтому, думается, что не к лицу бы расхваливать свою деятельность на посту губернатора, если учесть, что не так уж хороши были и есть дела в регионе, по крайней мере, в проводимой губернатором социальной политике, в здравоохранении и других сферах (к тому же, правозащитники уже второй год подряд предлагают отстранить от должности и привлечь к ответственности губернатора). Следует отметить, что В.М. Кресс занимает свой пост с 1991 г. и одержал победу в губернаторских выборах, проходивших 21 сентября 2003 г.

Администрация Томской области поддерживает хорошие рабочие отношения с федеральными властями, соседними регионами и Государственной Думой Томской области. Федерация осуществляет масштабные инвестиции в региональную дорожную инфраструктуру и предоставляет области финансовую поддержку в рамках запланированных на 2004 г. мероприятий, посвященных 400-летию г. Томска.

В настоящее время Область полностью перешла на казначейскую систему исполнения бюджета и обладает большим опытом по управлению долгом. Качество информационных систем в области сравнительно высоко по российским стандартам. В своей деятельности администрация области концентрируется на своих прямых сферах ответственности и, в отличие от многих отрейтингованных российских регионов, не осуществляет прямого вмешательства в коммерческий сектор. Дорожное строительство, образование и газификация отдаленных поселений остаются основными приоритетами областной администрации.

Хотя у Томской области существуют определенные разногласия с муниципальными образованиями, область поддерживает эффективную и прозрачную систему межбюджетных отношений, нормативы отчислений по регулирующим доходам для всех муниципальных образований установлены на одинаковом уровне

Государственная Дума Томской области 24 мая 2001 года приняла новый Закон “О референдуме в Томской области” (от 15.06.01 г., № 73-ОЗ), причем ранее принятый закон 1996 года утратил силу. Принятие этого закона дает право населению напрямую участвовать в голосовании по вопросам государственного, областного или местного значения. Согласно закону существует два вида референдумов: областной и местный. Решение о проведении областного референдума принимает Государственная Дума Томской области по требованию 2\3 депутатов или 2 % от числа граждан РФ, имеющих право на участие в областном референдуме или по требованию главы администрации (губернатора) Томской области. Решение о проведении местного – представительный орган местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию 5 % от числа граждан РФ, имеющих право на участие в местном референдуме. Согласно статье 4 Закона на областной референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении Томской области, а на местный референдум могут быть вынесены вопросы, находящиеся в ведении местного самоуправления. Однако многие вопросы, не входящие в компетенцию области или местного самоуправления, не могут быть вынесены на референдум. При этом вопросы, выносимые на референдум, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод, причем вопросы должны быть сформулированы таким образом, чтобы исключалась возможность их множественного толкования. Процедура сбора подписей, агитации, организации голосования, подведения итогов и опубликование результатов референдума аналогична (или очень близка по форме и содержанию) процедуре на выборах депутатов представительных органов.

Существенным событием в регионе стало принятие Закона “Об образовании в Томской области” (от 12.11.01 г., № 119-ОЗ). Этот Закон учитывает особенности функционирования системы образования Томской области и преследует следующие цели:

- достижение обеспечения и защиты конституционного права граждан РФ на образование в регионе;

- обеспечение правовых гарантий полноценного функционирования и развития системы местного образования в рамках федеральной и региональных программ;

- разграничение компетенции в сфере образования между органами законодательной и исполнительной власти;

- закрепление права выбора собственной региональной образовательной политики.

Кроме того, Закон будет способствовать укреплению экономических основ функционирования и развития образования в регионе, правовой поддержке финансирования образования из различных источников. В Закон введены правовые нормы, связанные с системой образования, ее управлением и государственной поддержкой, а также нормы, закрепляющие социальные гарантии и льготы работникам образовательных учреждений, их подготовку и повышение квалификации, переподготовку педагогических кадров. С вводом в действие данного Закона в регионе должна измениться ситуация с правами работников образовательных учреждений, и это касается, прежде всего, их социальной защиты, например, от невыплат заработной платы и различных пособий, льгот со стороны государства или местных властей.

Для более точной и полной организации и обеспечения работы мировых судей и судебной системы в целом в регионе приняты три Закона: “О судебных участках и должностях мировых судей в Томской области” (04.05.01 г., № 45-ОЗ), “О создании судебных участков и учреждении должностей мировых судей в Томской области” (от 04.05.01 г., № 46-ОЗ) и “Об утверждении границ судебных участков в Томской области” (09.11.01 г., № 116-ОЗ). А постановления главы Администрации Томской области должны обеспечить материальную основу для содержания и поддержания деятельности мировых судей[[14]](#footnote-14).

В 2001 г. был принят ряд Законов: “Об утверждении областной целевой программы “Предупреждение распространения ВИЧ-инфекции на территории Томской области на 2001-2002 годы” (от 28.02.01 г., № 11-ОЗ), “Об утверждении областной программы “Неотложные меры борьбы с туберкулезом в Томской области на 2001-2004 годы” (28.02.01 г., № 12-ОЗ), “О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании на территории Томской области” (от 12.11.01 г., № 118-ОЗ). Кроме того, в регионе растет число людей, страдающих от укусов клещей и, по причине недостатка медицинских препаратов, помощь этим больным оказывалась не полно. В связи с этим был принят Закон “Об утверждении областной целевой программы “Профилактика клещевого энцефалита и болезни Лайма на 2001 год” (от 10.08.01 г., № 91-ОЗ), который должен устранить имеющиеся пробелы в правовом регулировании отношений между больными и медицинскими учреждениями.

В 2001 году были приняты еще ряд очень важных Законов, касающихся улучшения условий и охраны труда в Томской области (от 10.04.01 г., № 20-ОЗ), занятости населения (от 13.06.01 г., № 72-ОЗ), поддержки пенсионеров (от 13.06.01 г., № 71-ОЗ) и социально незащищенных слоев населения (от 18.02.01 г., № 17-ОЗ; от 28.02.01 г., № 18-ОЗ).

В течение всего 2001 года администрация Томской области публиковала свои постановления, касающиеся сведений по изменению прожиточного минимума населения (всего 8 постановлений: за январь-май, затем за 2, 3 и 4-й кварталы).

В целях изучения опыта работы, координации управления экономикой и социальным развитием региона, обеспечения функционирования и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления было принято постановление “О совете территорий Томской области” (от 23.05.01 г., № 189). Это постановление утвердило положение о Совете территорий ТО и состав самого Совета, в который вошли председатели представительных органов и главы районных муниципальных образований (МО), в том числе городов Томска, Северска, Стрежевого и Кедрового. Сам Совет территорий – это совещательный орган, решения которого носят рекомендательный характер, он собирается не реже одного раза в три месяца. Обеспечение деятельности Совета осуществляет Департамент администрации области по работе с территориями. Однако, этот Совет при всем его представительстве и важности, либо не знает, либо не хочет знать, что происходит с сельскими населенными пунктами многих районов Томской области, где население испытывает крайнюю нужду из-за безработицы, отсутствия нормальной социальной инфраструктуры, где из-за безысходности среди населения процветает пьянство.

Как известно, проведение в России правовой реформы, закрепление в Конституции Российской Федерации принципов федерализма, признание за субъектами Российской Федерации права иметь самостоятельные правовые системы и самостоятельные системы органов государственной власти обусловили необходимость создания эффективных правовых механизмов защиты Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Федерации. Демократизация государства вызвала необходимость создания эффективных форм осуществления конституционного контроля. Опыт формирования органов государственной власти в Российской Федерации и ряде ее субъектов свидетельствует, что эффективной формой защиты Конституции и основных законов субъектов Федерации, осуществления конституционного контроля является функционирование в них конституционных (уставных) судов.

Возможность создания таких судов в субъектах Российской Федерации получила свое правовое закрепление в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. "О судебной системе Российской Федерации". В соответствии со ст. 4 данного Закона к судам субъектов Российской Федерации отнесены их конституционные (уставные) суды, а также мировые судьи, являющиеся судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Согласно ст. 27 Закона конституционный (уставный) суд может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия его законов и нормативных правовых актов органов государственной власти, актов соответствующих органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то, что с принятием данного Закона создание органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации получило правовую основу, к настоящему моменту органы конституционной юстиции созданы и функционируют только в 13 субъектах Федерации из 89, да и то в тех, где они были созданы до придания им Законом легитимного характера. В число этих 13 регионов входит Томская область.[[15]](#footnote-15) Следует признать, что процесс формирования конституционных (уставных) судов после принятия Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" не получил своей реализации. Даже в тех субъектах Российской Федерации, где еще раньше было предусмотрено создание этого звена судебной системы, суды не сформированы и не функционируют. При наличии у субъектов Российской Федерации права на создание собственной конституционной юстиции их органы законодательной власти не торопятся это делать. Видимо, причина тут в нежелании идти на самоограничение и установление судебного контроля за их законотворчерской деятельностью. Между тем создание уставного суда в Томской области как органа уставного контроля обусловлено объективной необходимостью, имеет необходимую правовую базу и должно стать важным шагом по укреплению режима законности, обеспечить правовой механизм реализации основных законов Томской области.

Создание уставного суда в Томской области обусловлено также необходимостью реализации положений ст. 133 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право местного самоуправления на судебную защиту. Причем защита нарушенных прав и законных интересов для органов местного самоуправления является не только их правом, но и обязанностью как органов, которым народом доверено осуществлять публичную власть.[[16]](#footnote-16) Данные конституционные положения конкретизированы в ст. 46 Федерального закона "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации", закрепляющей право граждан, проживающих на территории муниципального образования, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц предъявлять иски в суд или арбитражный суд. В суд могут быть заявлены требования о признании недействительными актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений. В связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. и высказанной в нем позицией о недопустимости расширения закрепленной в действующем процессуальном законодательстве подведомственности судебных споров это право органов местного самоуправления без дополнительного законодательного урегулирования данного вопроса практически стало невыполнимым. Реализация права органов местного самоуправления на судебную защиту также требует своего законодательного разрешения на уровне субъекта РФ с учетом трехуровневого законодательного регулирования вопросов местного самоуправления

Говоря о законодательно закрепленных социальных гарантиях в Томской области, необходимо отметить следующее.

Вот что говорится в Уставе Томской области (Глава 36, статья 94) о социальных гарантиях для должностных лиц органов Государствен­ной власти области. "Руководители органов законодательной и ис­полнительной власти области, их заместители, руководители струк­турных подразделений аппаратов Думы и Администрации области, их заместители продолжают получать назначенную им заработан­ную плату (с учетом индексации) до устройства на новое место службы (работы) в течение года после освобождения их от долж­ности в случаях упразднения должностей в связи с изменением административно-территориального устройства, реорганизации структуры Думы и Администрации области и их аппаратов, само­роспуска или окончания срока полномочий".

В этой статье 7 пунктов. В них дается подробное перечисление гарантий руководителям области, чиновникам Администрации и Думы. А какие гарантии даются областным законом ученым, рабо­чим, крестьянам, учителям, врачам, инженерам, научным работ­никам? Этому посвящена Глава 8. "Социальная защита населения".

В статье 46 два пункта:

1. "Органы государственной власти области с учетом мнения органов местного самоуправления разрабатывают и осуществляют программы социальной защиты и повышения уровня занятости населения, принимают меры по созданию фондов занятости насе­ления, предоставлению инвалидам, пенсионерам и другим соци­ально незащищенным группам населения соответствующих льгот, созданию новых рабочих мест, переобучению новым профессиям, выдаче лицензий негосударственным организациям по оказанию услуг в сфере занятости населения.

2. Законом области устанавливаются иные, не противоречащие Федеральному закону условия и порядок выплаты пособий по без­работице, определение подходящей работы, усиливающие соци­альную защищенность трудящихся, включая продление сроков выплаты и увеличение размеров пособий, вознаграждение за труд на оплачиваемых на общественных работах". В годы Советской вла­сти такого отрыва руководителей от рядовых граждан не было.

Руководители области и областного центра стараются доказать жителям области, что теперь-то они стали жить в условиях насто­ящей демократии. Поэтому поводу они нередко высказываются и на страницах областных газет. В феврале этого года в газете "Томс­кий вестник" губернатор В. Кресс заявил: "Областное правитель­ство — первый шаг на пути к настоящей демократии". Г. Казак. В газете "Красное зна­мя" он заявил; "Томская область является образцом демократии". Не больше и не меньше.[[17]](#footnote-17)

По мнению М.Г. Николаева, то, что записано в Уставе области не отражает равных прав и возможностей граждан. Есть полные права и гарантии для высоко­поставленных чиновников и урезанные до минимума – для всех остальных. Принятый порядок выборов в областную Думу не от­ражает интересов всех слоев населения области. Теперешний её со­став не мог принять Устав, в котором были бы записаны действи­тельно равные права и гарантии как для предпринимателей, биз­несменов и руководящей верхушки в области, так и для рабочих, крестьян, учителей, врачей, ученых, студентов и пенсионеров.

По мнению М.Г. Николаева, в уставы Томской области области и г. Томска необходимо внести изменения.Там должна быть отражена реальная возможность профсоюзным орга­низациям, организациям ветеранов труда и войн, студенческим объединениям избирать в составы Дум различных уровней своих представителей. Находясь в законодательной ветви власти, такие депутаты смогут отстаивать свои права, принимать законы обеспе­чивающие действительное народовластие.[[18]](#footnote-18)

В настоящее время, по словам губернатора В.М. Кресса, самый продуктивный путь для Томской области – это «разработка и реализация совместных экономических программ, преимуще­ственно долгосрочных. Скажем, строи­тельство современных автодорог, так необходимых Сибири. Без пшеницы Алтая большинству сибирских регио­нов просто не прожить; безлесный Ал­тай очень нуждается в томском газе; томичи кровно заинтересованы в де­шевом угле Кузбасса; кемеровчанам же необходима электроэнергия Хакасии...»[[19]](#footnote-19).

Необходимо также сказать о возглавляемой В.М. Крессом организации «Сибирское соглашение». Вот что он сам говорит о ней: «Сибирское соглашение» — пер­вая в России организация, объединив­шая руководителей крупных географо-экономических регионов. «Большая Волга», «Северо-Запад» и прочие поя­вились уже потом. Нас толкнула на­встречу друг другу сама жизнь, необ­ходимость вести отношения с центром согласованно. В той же Государствен­ной Думе сибирское представительст­во, по сути, ничтожно: по численности населения Томская область имеет там одного депутата, Хакасия и Республи­ка Алтай — тоже по одному, и даже та­кие гиганты, как Тюмень или Краснояр­ский край, — всего по три депутата... Порознь нас — в силу удаленности от Москвы — никто не услышит. Но когда девятнадцать субъектов Федерации образуют эдакий монолит, с нами не­возможно не считаться. За последние несколько лет ни одного совещания ассоциации не проходило без участия премьер-министра. Соответственно принимаемые нами решения находят в правительстве реальную поддержку».[[20]](#footnote-20)

В рамках темы данной курсовой работы необходимо привести слова В.М. Кресса о самоуправлении и самостоятельности регионов в принятии решений: «самоуправление в рамках федера­тивного государства — на большее мы не замахиваемся. Ни о каком «сибир­ском сепаратизме» речи быть не может. Подобные лозунги и даже попытки их проведения в жизнь истории уже извест­ны: ничем хорошим они не кончались. Вообще взаимоотношения центра и регионов в нашей стране строятся по принципу качелей. То есть федераль­ные власти давят на нас всей чинов­ничьей силой, мы же, как можем, со­противляемся и даже пытаемся проти­водействовать. За счет такого движе­ния и достигается баланс интересов. Образ, конечно, несколько легкомыс­ленный, но сам принцип хорош, по­скольку позволяет соблюдать устано­вившийся паритет сторон. Важно, что­бы амплитуда этого движения не оказа­лась слишком велика. И уж совсем пло­хо, когда начинается резкое перетяги­вание качелей в одну сторону: тут воз­никает угроза либо чрезвычайщины и тоталитаризма, либо сепаратизма».[[21]](#footnote-21)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Механизм государства, охватывающий все государственные органы, непосредственно олицетворяет государство, представляет собой его реальное материализованное воплощение. Вне и без государственного механизма нет и быть не может государства.

Понятие механизма государства раскрывается через характерные черты или признаки, позволяющие ограничить его как от негосударственных структур в политической системе общества, так и от отдельно взятых государственных органов.

Механизм современного Российского государства – это пронизанная едиными, законодательно закрепленными принципами, основанная на разделении властей и располагающая необходимыми материальными придатками система государственных органов, посредством которых осуществляются задачи и функции государства.

Государственный механизм представляет собой систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции государства, достигаются стоящие перед ним на различных этапах его развития цели и задачи. Механизм является важнейшим составным элементом любого государства. С его помощью производится управление государственными и отчасти общественными делами.

По мере развития общества это управление, а вместе с ним и государственный механизм непрерывно усложняются и совершенствуются[[22]](#footnote-22).

Вместе с усиливающимся «разветвлением» управления в качественном, а чаще в количественном отношении растет и государственный механизм.

Механизм любого государства — это не механическое соединение его органов, а их четко организованная, строго упорядоченная, целостная система.

Независимо от того, какой смысл вкладывается в содержание государственного механизма, его важнейшими и неотъемлемыми частями неизменно выступают государственные органы.

Каждый государственный орган представляет собой относительно самостоятельное, структурно обособленное звено государственного механизма, создаваемое государством для осуществления строго определенно го вида государственной деятельности. Каждый государственный орган наделен соответствующей компетенцией и опирается в процессе реализации своих полномочий на организационную, материальную и принуди­тельную силу государства[[23]](#footnote-23).

Принципы организации и деятельности механизма государства подразделяются на общие принципы, относящиеся к механизму государства в целом, и на частные принципы, действие которых распространяется лишь на некоторые звенья государственного механизма, отдельные органы или группы органов.

Общие принципы, в свою очередь, принято делить на две группы.[[24]](#footnote-24)

К первой относятся принципы, закрепленные в Конституции Российской Федерации, ко второй – принципы, сформулированные в Федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и иных федеральных законах.

Первая группа охватывает конституционно закрепленные принципы организации и деятельности механизма государства: народовластие, гуманизм, федерализм, разделение властей, законность.

Ко второй группе относятся:

* верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;
* приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
* равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
* обязанность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и на основе законодательства Российской Федерации;
* профессионализм и компетентность госслужащих;
* гласность в осуществлении государственной службы;
* ответственность служащих за принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.
* внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства;
* и некоторые другие.

Система органов государственной власти Российской Федерации находится в стадии развития и дельнейшего совершенствования, требуемого усложнением условий общественно-политической и государственной жизни Российской Федерации и ее субъектов. Происходит процесс укрепления вертикали исполнительной власти, совершенствование структуры законодательных органов, в том числе и Совета Федерации, реформа судебной системы. Эти государственно-правовые процессы проходят сложно, иногда встречают серьезное противодействие со стороны отдельных государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, определенных категорий граждан, особенно в субъектах Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

#### Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Юриспруденция, 1999.

#### Денисов С. А., Смирнов П. П. Теория государства и права: Конспект автор­ских лекций. Тюмень, 2000.

#### Иванников И. А. Теория госу­дарства и права. Ростов-на-Дону, 2001.

1. История государства и права зарубежных стран / Под общей ред. А.А. Жидкова и Н. А. Крашенинниковой. Часть 1. М., 1996.

#### Клименко С.В., Чичерин А.Л. Основы государства и права. – М. Зерцало, 1998.

1. Комаров С.А. Основы государства и права. Учебное пособие. М., 1996.
2. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. Сборник нормативных актов. – М., 1997.
3. Лазарев В.В. Общая теория государства и права. Учебник. М., 1994.
4. Лойша В. Россия, без которой нам не жить. // Родина. 2000. №5. С. 165.
5. Мазутов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. Курс лекций». М.: Юристъ. 1997

Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – 2е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2005. – 648 с.

#### Николаев М.Г. Народовластие в годы советской власти и теперь // Звездные годы земли Томской / под ред. М.Г. Николаева. – Томск: Издательство «Красное знамя», 2000. С. 274-281.

#### Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001.

Паркинсон С. Законы Паркинсона. М. Питер., 1999.

Старилов Ю. Н. Административное право. Часть 2. Книга первая. Изд-во Воронежского университета, 2001.

Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник судебных решений федеральных судов. М., 1997.Теория государства и права. / Под ред. В.К. Бабаева. – М.: Юристъ, 1999 г.

1. Теория государства и права. / Под ред. В.М. Корельского, - М.: Норма-Инфра,1998 г.

#### Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. профессора В.Г. Стрекозова. – М.: Проспект, 1997.

1. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Учебное пособие. М., 1995.

1. Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2005. С. 342. [↑](#footnote-ref-1)
2. Цит. по: Гумилович Л. Общее учение о государстве. С. 267. [↑](#footnote-ref-2)
3. Паркинсон С. Законы Паркинсона. М. Питер., 1999. С. 11. [↑](#footnote-ref-3)
4. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 1997.С. 100—101. [↑](#footnote-ref-4)
5. Советский энциклопедический словарь. С. 943. [↑](#footnote-ref-5)
6. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М.: Проспект, 1997.С. 105. [↑](#footnote-ref-6)
7. Денисов С. А., Смирнов П. П. Теория государства и права: Конспект автор­ских лекций. Тюмень, 2000. С. 185. [↑](#footnote-ref-7)
8. Старилов Ю. Н. Административное право. Часть 2. Книга первая. Изд-во Воронежского университета, 2001. С. 61. [↑](#footnote-ref-8)
9. Иванников И. А. Теория госу­дарства и права. Ростов-на-Дону, 2001. С. 311. [↑](#footnote-ref-9)
10. Горелов А.А. Политология. М.: Флинта. 2002. С. 177. [↑](#footnote-ref-10)
11. Горелов А.А. Политология. М.: Флинта. 2002. С. 181. [↑](#footnote-ref-11)
12. Закон Томской области “О внесении изменений в закон Томской области “О местном самоуправлении в Томской области” № 32-03 от 10.04.2001; Закон Томской области “О внесении изменений в закон Томской области “О местном самоуправлении в Томской области” № 9-03 от 20.02.2001; Закон Томской области “О внесении изменений в закон Томской области “О местном самоуправлении в Томской области” № 7-03 от 06.03.2002. [↑](#footnote-ref-12)
13. Постановление администрации Томской области от 07.03.01 г., № 74. [↑](#footnote-ref-13)
14. Постановление АТО от 04.07.01 г., № 243 (о расходах и численности аппарата мировых судей – ***ред****.*);

    Постановление АТО от 25.10.01 г., № 1032 (“О положении о служебном удостоверении мирового судьи ТО”); Постановление АТО от 04.12.01 г., № 408. [↑](#footnote-ref-14)
15. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. Сборник нормативных актов. – М., 1997. С. 4. [↑](#footnote-ref-15)
16. Судебная защита прав местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник судебных решений федеральных судов. М., 1997. С. 7. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: Николаев М.Г. Народовластие в годы советской власти и теперь // Звездные годы земли Томской / под ред. М.Г. Николаева. – Томск: Издательство «Красное знамя», 2000. С. 274-281. [↑](#footnote-ref-17)
18. Николаев М.Г. Народовластие в годы советской власти и теперь // Звездные годы земли Томской / под ред. М.Г. Николаева. – Томск: Издательство «Красное знамя», 2000. С. 280. [↑](#footnote-ref-18)
19. Лойша В. Россия, без которой нам не жить. // Родина. 2000. №5. С. 165. [↑](#footnote-ref-19)
20. Лойша В. Россия, без которой нам не жить. // Родина. 2000. №5. С. 165. [↑](#footnote-ref-20)
21. Там же. [↑](#footnote-ref-21)
22. Марченко М.Н. Теория государства и права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2005. С. 342. [↑](#footnote-ref-22)
23. Старилов Ю. Н. Административное право. Часть 2. Книга первая. Изд-во Воронежского университета, 2001. С. 61. [↑](#footnote-ref-23)
24. Иванников И. А. Теория госу­дарства и права. Ростов-на-Дону, 2001. С. 311. [↑](#footnote-ref-24)