**Оглавление:**

Введение

Глава 1. Исторические аспекты становления городского самоуправления в России

1.1. Городское самоуправление в дореволюционной России

1.2. Государственная власть и управление в городах в советский период

Глава 2. Общие основы и полномочия городского самоуправления в Российской Федерации

2.1. Конституционно — правовые основы городского самоуправления

2.2. Полномочия городского самоуправления

Глава 3. Система городского самоуправления

3.1. Формы непосредственного участия населения в осуществлении городского самоуправления

3.2. Органы и должностные лица городского самоуправления

Заключение

Список использованных источников и литературы

**Введение**

Актуальность темы исследования. В последнее время в науке и государственной жизни достаточно широко рассматриваются проблемы самоуправления. Интерес к ним вызван политическими и экономическими процессами, которые происходят сегодня в обществе.

Действующая Конституция нашей страны определила местное самоуправление как один из элементов основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. Кроме того, она закрепила важное положение в отношении местного самоуправления: в пределах своих полномочий оно самостоятельно, и его органы не входят в систему органов государственной власти.

Конституционные положения нашли свое дальнейшее развитие в Федеральном законе 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Именно с его принятием начались формирование правовой основы становления и нормативного регулирования института местного самоуправления и его органов, а также работа по их реализации.

Сегодня крупные города, их представительная и исполнительная власть воспринимаются как политические и экономические конкуренты властей субъектов Федерации. Во многих регионах между этими двумя уровнями власти идет непримиримая борьба. Городское самоуправление в этой ситуации оказывается фактически единственной преградой на пути "подавления городов".

В связи со сказанным представляется весьма актуальным изучение вопросов городского самоуправления. Это предопределяется, в частности, и тем, что именно в городах в настоящее время проживает большинство населения России, сосредоточена большая часть производственно-экономического, культурного и научного потенциала. Следовательно, от состояния местного самоуправления в данных муниципальных образованиях зависит жизнь большей части граждан Российского государства,

Анализ законодательства субъектов РФ в местном самоуправлении, уставов городов, их реализации показывает своеобразие нормативного регулирования городского самоуправления, особенностей его осуществления на практике, которое уже достаточно обширно и разнообразно. Таким образом, исследование теоретических вопросов и практики нормативного регулирования и организации городского самоуправления представляет значительный научный интерес.

Рассмотрение соответствующих законодательных и уставных норм позволило показать устройство городского самоуправления в Российской Федерации, выявить его общие черты и особенности в отдельных городах. Анализу подверглись многие законы субъектов РФ, так или иначе обращенные к местному, в том числе городскому самоуправлению. Исследовались также различные нормативные акты органов городского самоуправления.

Проблемы, связанные со становлением института местного самоуправления в нашей стране, включая городское самоуправление, уходят корнями в прошлое, без изучения которого сложно их решать. В связи с этим представляет интерес исторический опыт земских учреждений и общественного управления в городах России, начиная со времен Петра I, при разрешении данными органами социальных проблем, удовлетворении потребностей населения, развития благоустройства городов. Актуальными представляются и организация работы местных, в первую очередь городских Советов в советский период нашей истории.

Таким образом, актуальность темы работы обусловлена: недостаточной теоретической разработанностью проблем городского самоуправления; важностью уяснения специфики городского самоуправления; потребностью совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность городского самоуправления.

Актуальность усиливается и тем, что результаты этой работы в виде научных рекомендаций и предложений могут быть использованы для правового обеспечения осуществляемой в стране реформы местного самоуправления.

Цель и задачи исследования. Основная цель настоящей работы состоит в раскрытии места городского самоуправления в общей системе местного самоуправления в России, содержания городского самоуправления на основе анализа законодательства, а также практики соответствующих органов.

Поставленная цель определила ряд основных задач, имеющих научно-практическое и прикладное значение:

1) проследить становление и развитие городского самоуправления на основе изучения опыта общественного управления городов в дореволюционной России, городских Советов в советский период, специфику перехода к современному городскому самоуправлению в РФ;

2) рассмотреть конституционно-правовую основу городского самоуправления путем анализа норм Конституции РФ, федерального законодательства, законов о местном самоуправлении отдельных субъектов РФ и уставов городов;

1. раскрыть содержание городского самоуправления;
2. изучить полномочия городского самоуправления;

5)проанализировать систему и организацию городского самоуправления;

6) исследовать основные проблемы городского самоуправления в России и выработать рекомендации и предложения по их решению.

Методологическая основа исследования. В процессе работы были использованы исторический, сравнительно — правовой и технике — юридический методы научного познания, а также применен комплексный подход к рассмотрению изучаемых проблем.

Степень изученности проблемы. В литературе имеются отдельные труды, касающиеся данной темы. Однако специальных работ, в которых исследовалось бы в целом городское самоуправление, его становление и развитие, пока нет.

В общеисторической литературе в той или иной мере освещается история городского самоуправления в работах Н.А. Нардовой "Городское самоуправление в России в 60-х - начале 90-х годов XIX века" (1984), В.Д.

Калинина "Из истории городского самоуправления в России (17— начало 20 века)" (1994), Л.Е. Лаптевой "Земские учреждения в России" (1996) и некоторых других.

Можно воспользоваться делением отечественной литературы по местному самоуправлению на три группы: дореволюционная литература, литература советского периода и современные работы.

Дореволюционная литература достаточно богатая и охватывает широкий круг вопросов по местному самоуправлению. Так, деятельность земских и городских органов общественного управления рассматривалась в работах российских ученых и государственных деятелей: В.П. Безобразова, А.В. Васильчикова, А.Д. Градовского, А.В. Дамашке, А.В. Ельчанинова, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, С.А. Приклонского, В.О. Тотомианца и др. Их работы представляют большой научный и практический интерес и в настоящее время, так как в них уделяется значительное внимание изучению и решению проблем местного самоуправления, которые не утратили своей актуальности и сегодня.

В советское время проблемы местного самоуправления изучались в основном в аспекте советской государственности, в силу того, что идея местного самоуправления связывалась с Советами, которые являлись органами государственной власти на местах, а рядом ученых характеризовались также и как органы общественного (народного) самоуправления. В работах ученых — юристов С.А. Авакьяна, А.А. Аскерова, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Б.Н. Габричидзе, Л.А. Григоряна, В.Ф. Котока, М.А. Краснова, В А. Кряжко'ва, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, А. И. Лепешкина, В.А. Пертцика, МИ. Пискотина, А.Я. Сливы, Ю.А. Тихомирова, К.Ф. Шеремета и ряда других рассматривались вопросы организации и деятельности местных органов власти.

С началом муниципальной реформы в 80-х – 90-х годах отмечается повышенный научный интерес к местному самоуправлению. В трудах таких ученых - государствоведов, как С.А. Авакьян, Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, М.А. Краснов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, Н.В. Постовой, А.Я. Слива, ЮЛ. Тихомиров, В.А. Фадеев, К.Ф. Шеремет и др. рассматривались проблемы самоуправленческого характера статуса и компетенции органов местной власти. Эти ученые способствовали формированию отрасли современного муниципального права России. Однако в их трудах рассматривались лишь отдельные аспекты городского самоуправления.

Хотя сейчас имеется большое количество работ по местному самоуправлению, городское самоуправление остается еще мало изученным. До сих пор нет специального монографического исследования, в той или иной мере охватывающего комплекс вопросов, связанных с городским самоуправлением. Вопросам городского самоуправления посвящено несколько журнальных статей; кроме того, имеется несколько диссертационных исследований, в той или иной мере, касающихся городского самоуправления. Все это также повлияло на выбор темы исследования и особенно обусловило при подготовке данной работы использование нормативно — правового материала ряда городов Российской Федерации.

**Глава 1. Исторические аспекты становления городского**

**самоуправления в России**

**1.1. Городское самоуправление в дореволюционной России**

Городское самоуправление нельзя изучать, не рассмотрев эту тему в общих чертах и не зная истории развития народа. Настоящая глава посвящена становлению городского самоуправления в России, начиная с середины XIX века (хотя зачатки земского и городского самоуправлении мы встречаем и на более ранних этапах исторического развития российской государственности) и до наших дней. В рамках данной работы невозможно осветить все вопросы, связаннее с этой темой, поэтому в параграфе будут рассмотрены законодательные акты из истории городского самоуправления в России, в частности, Городовые положения 1870 г., 1890 г., 1892 г., Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 г., определявшие организацию городскою общественною управления и круг eгo ведения, акты Временного правительства (1917 г.).

Необходимо отметить, что вместо термина "самоуправление" в законодательстве того времени использовался термин "общественное управление", под которым понималось выполнение обществом (общественными силами) препорученных ему государством задач, не более того. Как отмечают исследователи, при такой трактовке не так режет глаз и беспрецедентный административный контроль за этими учреждениями. И все же это было само управление, что подтверждается и порядком их образования, и тем широким кругом вопросов, которые пытались решать и успешно решали земские и городские учреждения.

Городское общественное управление отличается от сельского по общепринятом понятиям о городе и селе, эти две среды общественного быта признаются различными и уподобление им вовсе не допускается. Согласно Л.А. Велихову: "Город, какой бы он ни был, не может управляться такими же порядками, как село, у городских обывателей предполагаются совершенно другие интересы, чем у сельских, а именно торговля и промыслы, между тем как последние исключительно заняты земледелием". На этом основании в законодательстве России было проведено разграничение между городским и сельским обществами.

Города были выделены в особые единицы управления Петром I, который применил к ним начала самоуправления. В целях оказания содействия развитию промышленности и торговли он изменил систему городского управления, введя выборный элемент в органы управления. Однако, реальной власти выборные должностные лица не получили. Они только стали дополнением административного аппарата управления, обеспечивающего сбор подушной подати и других видов поборов с посадского населения, поставку рекрутов, выполнение государственных служб и повинностей. Городское управление с элементами самоуправления носило, так же как и дворянское, скорее сословный характер, а не территориальный. Оно было призвано удовлетворять общие интересы сословия, а не местности. В течение XVIII века созданные Петром I городские учреждения были полностью дезорганизованы.

Первая попытка установить в России городское самоуправление была сделана в Городовом положении 1785 г, по Жалованной грамоте на права и выгоды городам Российской империи Екатерины II, которая расширила и довольно подробно регламентировала организацию и деятельность органов городского самоуправления. Представители всех сословий, проживавших в городах и удовлетворявших имущественному и возрастному цензу, получили право выбирать органы городского самоуправления, которые, тем не менее были поставлены под контроль администрации. В силу того, что органы городского самоуправления не обладали достаточной самостоятельностью, реальная власть в городе принадлежала администрации, а они ведали в основном второстепенными вопросами, такими как благоустройство, продовольствие, санитарное состояние, развитие торговли и промышленности. Причем решение этих вопросов требовало, как правило, согласования с органами местной администрации и проходило под их контролем. Хозяйственная деятельность органов самоуправления не обеспечивалась достаточными финансовыми средствами. И, тем не менее, несмотря на все недостатки установленного общественного городского управления нельзя не отметить в нем "всесословности" активного избирательного права.

Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга, принятое в 1846 г., сохраняя принцип общности избирательного права, вводит строгую сословность, повышает избирательный ценз и еще более усиливает правительственную опеку. Оно не обеспечило органам городского самоуправления действительной самостоятельности по отношению к центральной администрации, т.к. их деятельность жестко контролировалась администрацией.

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России дали толчок земская и городская реформы Александра II, которые преследовали две цели: децентрализацию управления и развитие начал местного самоуправления в России.

В середине XIX века началась подготовка общей реформы городского самоуправления во всех городах России. Недостатки городского управления довольно сильно ощущались на местах, поэтому Министерство внутренних дел в ответ на ходатайство городов о введении нового городового положения в 1862 г. приступило к подготовке городской реформы. Она имела целью поднять хозяйство городов и привлечь к управлению ими финансовую и торговую буржуазию. Разработка проекта нового городового положения затянулась на 8 лет. Для изучения местных особенностей и экономического положения были образованы в городах России особые комиссии из владельцев недвижимого имущества (являвшихся депутатами сословий), которые собрали обширный исторический, статистический и бытовой материал и высказали предложения по поводу будущего закона.

Принципы организации городского самоуправления, которые определило Городовое положение от 16 июня 1870 г., были основаны на опыте земского самоуправления. Как известно, в России в течение полувека местное самоуправление действовало в виде земств, поэтому здесь целесообразно рассмотреть, в чем же заключалась суть земской реформы.

В марте 1859 г. специальная комиссия, созданная при Министерстве внутренних дел, пришла к выводу о необходимости передать ведение местных дел выборным учреждениям. 1 января 1864 г. Положение о губернских и уездных земских учреждениях было утверждено Александром II.

Главным вопросом стало отграничение местных дел от политических и общегосударственных проблем. Согласно Положению 1864 г. земства являлись всесословными учреждениями и основывались на принципах выборности всех гласных, зависимости избирательного права от имущественного ценза, формального равенства и сменяемости гласных. К решению вопросов местного хозяйства привлекались широкие слои населения: представители дворян, торгово-промышленной буржуазии и крестьян.

Кру деятельности земств был достаточно широк. По Положению 1864 г., они должны были заниматься "пользами и нуждами" губерний и уездов. Эта статья обычно трактуется так, будто земствам отводились только хозяйственные дела. Между тем целый ряд отраслей народной жизни, включенный в компетенцию земств, выходил за пределы хозяйственных занятий.

В распоряжение земских учреждений передавались суммы губернского земского сбора. Министерство финансов предписало местным Казенным палатам предоставить в полное распоряжение земства "все остатки наличных денег, недоимок и оклада собственно губернского земского сбора ... в том количестве, в каком они окажутся по день передачи их в заведывание новых земских учреждений".

Неполнота земской реформы заключалась в том, что она вводилась главным образом в европейской части России, а также в том, что земские органы учреждались только на уровне губерний и уездов. В самых мелких административных единицах — волостях — земства не предусматривались. Не предполагалось и создание общегосударственного органа, который объединил бы усилия всех земств. Тем не менее, дурная реформа положила начало развитию местного самоуправления в России,

Успех земской реформы во многом был обусловлен тем, что она проводилась комплексно наряду с крестьянской, судебной и финансовой реформами.

Несмотря на очевидные и существенные недостатки, земская реформа в целом была одобрена либеральной общественностью. Успех этого мероприятия заставил правительство всерьез заняться вопросом общественного самоуправления городов. Проектные работы начались в 1862 г., а в 1866 г. проект был представлен в Государственный совет. При разработке городской реформы учитывался первый опыт земств.

Городовое положение 1870 г. существенно изменило формирование органов городского самоуправления, введя принцип имущественного ценза. В соответствии со ст. 17 "всякий городской обыватель, к какому бы состоянию он не принадлежал, имеет право голоса в избрании гласных при следующих условиях: 1) если он русский поданный; 2) если ему не менее 25 лет от рождения; 3) если он, при этих двух условиях, владеет в городских пределах, на праве собственности, недвижимым имуществом, подлежащим сбору в пользу города, или содержит торговое или промышленное заведение по свидетельству купеческому; или же, проживает в городе в течение двух лет сряду перед производством выборов, хотя бы и с временными отлучками, уплачивает в пользу города установленный сбор со свидетельств: купеческого, или промыслового на мелочный торг, или приказничьего первого разряда, или с билетов на содержание промышленных заведений,.,; 4) если на нем не числится недоимок по городским сборам".

В Городовом положении 1870 г. впервые в истории городского самоуправления устанавливалось, что избирательные собрания "не имеют права давать избранным гласным никаких инструкций".

Органами городского общественного управления являлись городские избирательные собрания, которые создавались исключительно для избрания гласных городской думы через каждые 4 года; городская дума и городская управа.

Главным органом городского общественного управления была городская дума, которая представляла собой все городское общество. На этом основании она ведала делами, касающимися всего городского общества и действовала от его имени. Ее председателем был городской голова, одновременно являвшийся и председателем управы, что нарушало принцип разделения представительной и исполнительно-распорядительной властей. Правда, такое совмещение было гарантией от возможных противозаконных постановлений думы. Городской голова избирался думой и утверждался министром внутренних дел в губернских городах, а в других — губернатором.

Городская управа была исполнительным органом, ее члены избирались городской думой и были подотчетны ей. Отчеты управы печатались для всеобщего сведения. На городскую управу возлагалось непосредственное заведывание делами городского хозяйства и общественного управления, поэтому в соответствии со ст. 72 она занималась текущими делами по городскому хозяйству, изыскивала меры к его улучшению, исполняла определения думы, собирая нужные ей сведения, составляла проекты городских смет, взимала и расходовала городские сборы на установленных думой основаниях и представляла в назначенные думой сроки отчеты о своей деятельности. Члены городской управы могли присутствовать на заседаниях думы, участвовать в прениях, но пользовались правом голоса только в случае, если являлись гласными.

Сегодня городам важно обратиться к данному опыту, при этом не просто переносить его на нынешнюю ситуацию, а использовать с учетом как положительных моментов, так и ошибок. Особенно следует обратить внимание на то, что представительный орган являлся главным в структуре городского общественного управления. Ведь не все субъекты Федераций придерживаются данного принципа. Исходя из исторического опыта, члены исполнительного органа должны назначаться главой города не единолично, как это закреплено сейчас в некоторых уставах городов, а с согласия представительного органа или же полностью избираться им. При этом исполнительный орган должен отчитываться не только перед представительным органом, но и перед населением путем опубликования отчетов в средствах массовой информации. И может быть стоит задуматься, а нужен ли глава самоуправления, избираемый населением, если его можно избрать из состава представительного органа.

Итак, мы попытались проследить развитие городского самоуправления в дореволюционной России на примере реформ, проводимых в XIX —начале XX в.в., потому что именно они способствовали развитию самоуправленческих начал в городах. Как видим, в данный период был накоплен значительный опыт местного, в том числе городского самоуправления, который может быть использован и в настоящее время.

1. Учитывая опыт городского общественного управления, нельзя допустить установление жесткого контроля органов государственной власти над органами местного, в том числе и городского, самоуправления. Установление правительственного надзора возможно только в допустимых пределах, т.к. органы самоуправления в вопросах своей компетенции должны быть самостоятельны и независимы от органов государственной власти.
2. На сегодняшний день представляет интерес структура органов городского общественного управления, при которой городская дума являлась главным органом, поэтому ведала делами, касающимися всего городского общества. Из своего состава она избирала председателя, который одновременно являлся председателем и исполнительного органа — управы. Члены управы избирались городской думой и были подотчетны не только ей, но и населению.

3. К членам городской думы предъявлялись определенные требования, например наличие образовательного ценза. На сегодня ни в уставах городов, ни в других нормативно — правовых актах города не содержится никаких профессиональных требований к кандидатам в депутаты городского представительного органа и на выборные должности городского самоуправления.

Далее, преемственность в сохранении традиций, которую необходимо использовать и сегодня, должна заключаться в том, что депутат представительного органа городского самоуправления в случае неучастия в работе представительного органа должен признаваться отказавшимся от выполнения депутатских обязанностей, а соответственно и мандата.

**1.2. Государственная власть и управление в городах в советский**

**период**

После Октябрьской революции 1917 г., в 20 —е годы, сложился "особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием".

Субъектами этого самоуправления были местные Советы и исполкомы, которые являлись одновременно и политическими, и хозяйственными органами. В первые годы после Октябрьской революции они были, прежде всего "боевыми органами восстания и организаторами масс. Их деятельность была направлена на борьбу с буржуазией и на удержание завоеваний революции. Условия гражданской войны были таковы, что пришлось оставить в стороне всякие планы о систематической хозяйственной работе. Валюта непрерывно падала, советские дензнаки были неустойчивы и обесценивались, а бесплатная раздача по карточкам, как продовольствия, так и фабрикатов неизбежно ставила горсоветы в непосредственную зависимость от центральных органов". Организационная и административная деятельность местных Советов сводилась к созданию и укреплению советского аппарата.

К моменту принятия Конституции РСФСР в июле 1918 г. была установлена жесткая централизованная система, характеризующаяся наличием «главкократии"; которая стремилась всецело подчинить местные отделы центру и сделать их независимыми от местных Советов. Этим нарушалось единство управления и права местных исполкомов. Такое положение дел привело к росту бюрократии, а местное самоуправление начало постепенно перерождаться в местное государственное управление. При этом Конституция 1918 г. (ст. 63) не ограничивала горсоветы и горисполкомы в организации любого количества необходимых им отделов и не давала указаний относительно необходимости той или иной их организации.

Необходимо отметить, что Конституция РСФСР 1918 г. впервые на законодательном уровне закрепила опыт организации и деятельности новых местных органов власти. Специальный раздел "Организация советской власти на местах" был посвящен принципам формирования местных органов власти, предметам их ведения; в главе 11 содержались нормы для образования городских Советов.

На VII Всероссийском съезде Советов, состоявшемся в 1919 г., в отчетном докладе ВЦЙК и СНК РСФСР излагались основные вопросы хозяйственного строительства, говорилось и о том, что сделано Советами и что предстоит им сделать в этом отношении в ближайшем будущем. Кроме того, съезд принял ряд постановлений, благодаря которым было восстановлено единство управления, все отделы на местах стали отделами местных исполкомов и в то же время должны были подчиняться соответствующим вышестоящим органам управления и комиссариатам РСФСР. Таким образом, был установлен принцип двойного подчинения.

В партийных документах идея местного самоуправления связывалась, прежде всего, с Советами депутатов. Так, в программе РКП (б), принятой VIII съездом РКП(б), утверждалось: "... пролетарская или советская демократия превратила массовые организации ... громадного большинства населения в постоянную и единственную основу всего государственного аппарата, местного и центрального, снизу и доверху. Тем самым Советское государство осуществило ... в несравненно более широком виде, чем когда бы то ни было, местное и областное самоуправление. Задачей партии является неутомимая работа над действительным проведением в жизнь полностью этого высшего типа демократизма, требующего для своего правильного функционирования повышения уровня культурности, организованности и самодеятельности масс".

Итак, можно констатировать, что местное самоуправление уже не рассматривалось как "особая власть", противопоставляющаяся центральным органам государственной власти. Его органы, созданные в XVIII в.,

постепенно превращались в органы государственной власти, которые действовали под руководством партии.

Городские Советы были важным звеном местных органов государственной власти. Они были автономны в вопросах местного характера, но должны были "сообразовывать свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых входили. Таким путем создается связный, во всех своих частях однородный организм — Республика Советов".

Городские Советы как органы государственной власти образовывали исполнительный аппарат, который полностью им подчинялся. Они по всем вопросам контролировали его деятельность, могли отменять его решения и распоряжения, если они противоречили закону. Этот аппарат составляли исполнительные комитеты, отделы, управления и другие подразделения и службы исполкомов городских Советов. То есть исполнительный комитет являлся исполнительным и распорядительным органом городского Совета.

С другой стороны, исполнительный комитет вместе с подчиненными ему отделами и управлениями входил в общую систему централизованного аппарата государственного управления и действовал как составная часть этой единой системы. Исполнительный комитет практически организовывал выполнение решений городского Совета, вышестоящих государственных органов.

Подавляющая часть отделов и управлений городского Совета находилась в двойном подчинении. По горизонтали отделы и управления подчинялись образовавшему их городскому Совету и его исполнительному комитету, а по вертикали — вышестоящему одноименному органу государственного управления. Задачи дальнейшего повышения роли местных» в том числе городских Советов требовали дальнейшего перевода на систему двойного подчинения целого ряда местных отраслевых органов.

По Положению о городских Советах, принятому 7 декабря 1925 г., городские Советы депутатов образовывались во всех городах и поселках. В соответствии со ст. 3 устанавливалось, что "городские Советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве".

Это было чисто декларативное положение, так как главным исполнительным органом горсовета являлся не собственный исполком, а председатель и президиум того же горсовета. Горсоветы не имели подчиненного им аппарата, который мог бы фактически осуществлять их волю, как высшей власти на территории города, ведь во многих городах не было специального аппарата непосредственного управления городским хозяйством, а именно городского коммунального отдела.

Изменения, происходившие в системе местного управления, коснулись и избирательного права, Согласно ст. 64, гл. 13, раздел IV организация советской власти на местах, Конституции РСФСР 1918 г., "правом избирать и быть избранными в Советы пользуются независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т.п.» следующие обоего пола граждане РСФСР,

коим ко дню выборов исполнится 18 лет. а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как —то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки — земледельцы, не пользующиеся наемным трудом для извлечения прибыли; б) солдаты советской армии и флота; в) граждане,

входящие в категории "а" и "б', потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

Таким образом, по новой Конституции в Совет могли выбирать и быть избираемыми только трудящиеся, не эксплуатирующие чужой труд, т.е. рабочие и крестьяне. Избирательной единицей был не только тот или иной территориальный округ, но и однородная производственная или профессиональная единица (завод, фабрика, предприятие, учебное заведение, профсоюз). Это нередко приводило к тому, что кандидатов в депутаты выдвигали, например, на предприятиях, а избирали по территориальным округам, т.е. избиратели иногда попросту не знали своих кандидатов.

Выборы проходили на основе однопартийной системы, в роли единой политической организации выступала Коммунистическая партия.

Положительным моментом советской избирательной системы, незаслуженно сейчас забытым, была тесная связь депутатов с избирателями, которая проявлялась в предвыборных наказах избирателей и в периодических отчитал депутатов, а также через право досрочного отзыва членов горсоветов со стороны избирателей, что было закреплено в ст. 75 Конституции РСФСР и Положения о горсоветах от 26 января 1922 г. Сегодня городам следует внимательно изучать этот опыт и активно использовать его. Все-таки данные институты были не просто декларированы, они эффективно действовали.

Итак, местные Советы были лишены самостоятельности: "государственная власть вся в целом стала самоуправлением, а местное самоуправление стало государственной властью, Октябрьская революция и советская система срастила эти два понятия, создав единые и мощные органы массовой самоуправляющейся власти — Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов".

Таким образом, Советы стали органами государственной власти, хотя фактически они не имели никакой самостоятельности, т.к. "каждый их шаг направлялся из центра или вышестоящих государственных органов, над которыми в свою очередь "нависали" органы единственно правящей компартии. Любое решение, отражающее самостоятельность местных Советов, компартии. Любое решение, отражающее самостоятельность местных Советов, могло быть отменено вышестоящими органами по признакам незаконности, а то и нецелесообразности".

В дальнейшем развитие государства пошло по такому пути, при котором самостоятельности территорий не было места. В 30 - 40-е года политическая доктрина исходила из несовместимости единой системы Советов депутатов трудящихся и местного самоуправления. Понятие самоуправления в тот период вообще не применялось "в сущности отбрасывалась сама идея самоуправления мест". Такое положение дел привело к тому, что вопросам местного самоуправления долгое время не уделялось достаточного внимания в научной литературе.

В Конституции СССР 1936 г. местные Советы депутатов трудящихся характеризовались только как органы государственной власти в краях, областях, автономных областях, округах, районах, городах, селах (станицах, деревнях, хуторах, кишлаках, аулах).

В 50-х годах самоуправление рассматривалось лишь как расширение участия граждан в управлении, контроль с их стороны за деятельностью органов управления и должностных лиц, участие населения в обсуждении подготовленных проектов решений и т.д.

В 60-х годах в партийных документах и научной литературе вновь появилось понятие "местное самоуправление", периодически проводились кампании по расширению прав местных Советов, но, к сожалению, они не сопровождались соответствующими экономическими мерами.

В научной литературе в то время в центре внимания были в основном вопросы народного представительства, общенародного самоуправления, компартии. Любое решение, отражающее самостоятельность местных Советов, перехода к коммунистическому самоуправлению и т.д. Вопросы местного самоуправления ставились достаточно редко.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод: несмотря на то, что городские Советы депутатов трудящихся являлись органами государственной власти, однако при этом они имели и общественный характер.

Как органы государственной власти городские Советы обладали государственно — властными полномочиями, т.е. они принимали решения и иные акты, обязательные для исполнения; организовывали исполнение принятых решений при помощи средств воспитания, убеждения и поощрения и охраняли данные веления от нарушения с помощью различных средств, в том числе и мер государственного принуждения, следовательно "они являлись одновременно органами власти и органами управления".

При этом руководство КПСС оставалось важнейшим и необходимым условием деятельности всех органов Советского государства, в том числе и Советов, Как указывали Г.В. Барабашев и К Ф. Шеремет главным фактором воздействия КПСС на содержание работы Советов являлись руководящие указания партии, директивы по основным вопросам государственной, хозяйственной и общественной жизни. Об этом в свое время говорил В.И. Ленин; оказывая, что в пролетарском государстве "ни один важный политический или организационный вопрос не решается ни одним государственным учреждением в нашей республике без руководящих указаний Цека партии".

В Положениях о районных, городских и областных Советах, утвержденных в основном в течение 1957—1959 г.г. вопрос о взаимоотношениях Советов с неподчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями решался таким образом, что местные Советы не вправе были вмешиваться в оперативную деятельность указанных организаций и контролировать их производственную деятельность

Исполнительные комитеты Советов были подчинены Совету, как образовавшему, и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу, т.е. находились в "двойном подчинении". Это объяснялось тем, что исполнительные комитеты являлись не только органами Советов депутатов трудящихся, их образовавших, но и органами государства в целом, местными органами государственного управления.

Итак, самоуправление не должно было противопоставляться развитию государственных начал, а, наоборот, должно было содействовать улучшению деятельности государственного аппарата.

В 70-е годы из-за жесткой централизованной системы не было концепции местного самоуправления, сдерживались даже идеи и теоретические рассуждения о местном самоуправлении.

По Конституции СССР 1977 г. Советы, остававшиеся политической основой государства, стали именоваться не "Советами депутатов трудящихся", а "Советами народных депутатов",- что должно было знаменовать укрепление их социальной базы, расширение роли в условиях общенародного государства.

Ни Конституция СССР 1977 г., ни конституции республик не определяли компетенции местных Советов. В конституционных статьях (ст. 97 Конституции СССР, ст. 79 Конституции РСФСР) лишь перечислялся крут вопросов их деятельности. Это те вопросы, которыми в той или иной степени местные Советы занимались, которые находились в иоле их внимания, но не компетенции.

В 80 — е годы началась реформа политической системы общества, в которой одно из важных мест занимала идея восстановления местного самоуправления как организации низшего звена власти. Ее целью было предоставление населению возможности самостоятельно решать вопросы своей повседневной жизни. Был также поднят вопрос о соотношении представительных и исполнительных органов, прежде всего на местном уровне, о разделении их полномочий, XXVII съезд КПСС выдвинул идею о необходимости последовательного проведения в жизнь принципа самоуправления народа и определил стратегию его развития: "Социалистический строй успешно развивается лишь тогда, когда сам народ реально управляет своими делами, когда миллионы людей участвуют в политической жизни. Это и есть самоуправление трудящихся в ленинском его понимании, оно составляет суть советской власти. Самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри нашей государственности; все глубже проникая во все поры государственной и общественной жизни, обогащая содержание демократического централизма, укрепляя его социалистическую природу".

Был взят курс на усиление самостоятельности и активности местных органов власти в решении вопросов местного значения. Однако при этом подчеркивалась ведущая роль партии как главного гаранта развития социалистического самоуправления.

Далее, XIX Всесоюзной партийной конференцией было признано необходимым открыть максимальный простор самоуправлению общества, создать условия для полного развития инициативы граждан, представительных органов власти, партийных и общественных организаций, трудовых коллективов.

После длительного периода отрицания официальной идеологией принципа местного самоуправления он вновь был возрожден. В Законе СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990 г. концепция местного самоуправления получает идеологическое признание и правовое выражение. Суть ее в том, что самоуправленческие начала развиваются не вне, а внутри государственности, т.к. местное самоуправление имеет государственный характер.

Закон СССР определял местное (территориальное) самоуправление как самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно—территориальных единиц, на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы.

Законодательно была закреплена система местного самоуправления, включающая местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы), а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии (ст. 2).

В союзный Закон в отличие от принятого в 1991 г, российского закона о местном самоуправлении было введено понятие первичного территориального уровня местного самоуправления, а именно сельсовет, поселок (район}, город (район в городе). Допускалась даже возможность с учетом местных условий и национальных особенностей союзных и автономных республик определять и другие уровни местного самоуправления. Представительными органами местного самоуправления были Советы народных депутатов. Они являлись главным звеном самоорганизации народа как субъекта управления, органом самопредставительства народа» призванным обеспечить сочетание представительной и непосредственной демократии с деятельностью государственного аппарата.

К принципам самоуправления относились сочетание представительной и непосредственной демократии, самостоятельности и независимости Советов народных депутатов и их ответственности за решение вопросов местного значения, защиты прав и законных интересов граждан, выборности, гласности и учета общественного мнения, сочетания местных и государственных интересов (хотя в Законе механизм осуществления этого сочетания отсутствовал), законности.

В Законе было провозглашено право граждан на непосредственное решение важнейших вопросов местного значения, избирать органы местного самоуправления, принимать решения об их роспуске в соответствии с законами союзных и автономных республик (ст. 5). Необходимо отметить также появление новых форм представительной и непосредственной демократии, а именно комитетов и советов территориального общественного самоуправления, местных референдумов.

Данный Закон оставил неурегулированным ряд вопросов и, тем не менее, он сыграл важнейшую роль в становлении местного самоуправления в нашей стране. Он не только определил концепцию местного самоуправления, но и внес новые подходы в сфере отношений, связанной с осуществлением населением местного самоуправления, хотя природа местных Советов как местных органов государственной власти не изменилась. Впервые в нем было сформулировано понятие местного самоуправления, определялась экономическая основа и гарантии местного самоуправления.

После распада СССР авторитет Советов в России неуклонно снижался.

Предполагалось, что с принятием Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР"74 будет образована новая система организации деятельности граждан для самостоятельного решения всех вопросов местного значения путем повышения роли самих местных Советов как представительных органов населения за счет уменьшения влияния на них исполнительных комитетов, которые формально были подотчетны им, а фактически оказывали на Советы огромное влияние. К сожалению, большинство положений данного Закона так и не были реализованы на практике. Однако, он сделал шаг вперед по сравнению с Законом СССР 1990г., который только определил концепцию местного самоуправления. Закон РСФСР не только конкретизировал многие его положения и довольно подробно раскрыл вопросы, касающиеся местного самоуправления, но и выделил его как особый институт, отличный от государственно- властных учреждений. Местное самоуправление теперь представляло своеобразную альтернативу управлению местными делами "сверху", хотя и не исключалось наличия представителей центральной власти на местах.

Он определил местное самоуправление как систему организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально — этнических и иных особенностей, на основе Конституции и законов РСФСР, а также законов республик в ее составе (ст. 1).

В соответствии с Законом РСФСР представительные органы власти — местные Советы народных депутатов и соответствующие органы управления (местная администрация) наделялись собственной компетенцией, т.е. каждый действовал самостоятельно в пределах своих полномочий, закрепленных законодательством. Таким образом, впервые было четко проведено разграничение компетенции представительных и исполнительных органов. В результате данные органы претерпели качественные изменения: была укреплена исполнительная власть и введена персональная ответственность руководителей, прежде всего в исполнительной структуре. В то же время в Законе имелись правовые нормы, с помощью которых можно было воздействовать на данные органы для того, чтобы они не стали бесконтрольными. В связи с расширением полномочий исполнительная власть могла действовать достаточно независимо, особенно в решении вопросов оперативного управления.

Положительным моментом было установление единой компетенции для всех городских органов и, следовательно, одинакового объема полномочий, т.к. в Законе отсутствовали понятия ''город районного подчинения", "город областного подчинения".

Развитие местного самоуправления невозможно без самостоятельности бюджетов территорий. Экономическую основу самостоятельности любой власти можно обеспечить только независимыми источниками пополнения бюджета. По сравнению с Законом СССР в российском Законе нормы по увеличению финансовой базы местных бюджетов первичного уровня были менее разработанными. Кроме того, законодатель пытался реформировать прежнюю систему местного самоуправления сверху, и исходя из устаревших принципов организации власти на местах. Все это привело к тому, что местное самоуправление было декларировано, но не реализовано.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод: в рассматриваемый период все Советы, включая и местные, составляли единую систему органов государственной власти, высшим организационным принципом которой являлся демократический централизм. Формально он допускал самостоятельность на местах, но в действительности проявлялся в централизации и концентрации государственной власти в высших слоях системы государственных органов.

В 1991 — 1992 годах в связи с известными историческими событиями в стране и проводившимися конституционными реформами меняется и система местного самоуправления. Если мы проследим последовательность внесения изменений и дополнений в Конституцию РСФСР 1978 г., то увидим, как происходило реформирование местного самоуправления.

Подводя итоги можно отметить следующее. После Октябрьской революции органы местного самоуправления постепенно были преобразованы в государственные органы — Советы. Они стали частью единой государственной власти и не рассматривались как "особая власть", отделенная от центральных органов, В пределах своего ведения Советы являлись высшими органами власти на соответствующей территории. Они не ограничивались решением местных вопросов, а, являясь частью единой системы, выполняли решения партии, осуществляли государственные мероприятия.

Для повседневного оперативного управления делами территории Советы избирает из своего состава исполнительные комитеты, а также образовывали их отделы и управления, т.е. исполнительные и распорядительные органы. Последние были подотчетны Советам и вышестоящим органам управления.

Хотя Конституция предусматривала верховенство Советов в этой системе, на практике весь период советской власти исполнительные органы были фактически от них мало зависимы, больше ориентируясь на вертикаль исполнительной власти и подчинение ее вышестоящим звеньям. Фактически исполнительные и распорядительные органы Советов возобладали над Советами, превратив депутатов в придаток исполнительного аппарата.

Данный опыт необходимо учитывать, чтобы не повторять ошибок прошлого. Нельзя допустить, чтобы исполнительные органы возобладали над представительными, как это было с Советами, так как это может привести к фактическому отстранению депутатов от реальной власти.

Исходя из опыта Советов, нельзя лишать органы самоуправления самостоятельности, иначе они превратятся в органы государственной власти. При этом надо учитывать, что самоуправление не должно противопоставляться развитию государственных начал, а должно содействовать улучшению деятельности государственного аппарата.

Завершая главу, в целом надо отметить, что, используя исторический опыт, необходимо извлекать положительные моменты из практики самоуправленческих начал как дореволюционных земских и городских органов самоуправления, так и Советов.

Сегодня развитие теории и практики местного самоуправления приобретает новые черты, этому посвящена следующая глава.

**Глава 2. Общие основы и полномочия городского самоуправления**

**в Российской Федерации**

**2.1.Конституционно-правовые основы городского самоуправления**

Начиная эту главу, следует заметить, что в законодательных актах не дается специального определения городского самоуправления. Это можно объяснить тем, что "в жизни, реальной практике не существует "местного самоуправления" вообще, а есть самоуправление городов, городских и сельских районов, поселков, сельских населенных пунктов и т.д. И не случайно в уставах некоторых городов (Рязань, Орел, Липецк, Мурманск, Туапсе, Кострома и др.) вместо термина "городское самоуправление" используется — "местное самоуправление города". Поэтому в этом параграфе, несмотря на специфику темы, я считаю целесообразным сначала рассмотреть, что же представляет собой местное самоуправление, так как все, что относится к местному самоуправлению, касается непосредственно и городского самоуправления, и затем попытаемся дать определение городскому самоуправлению, вывести черты, ему присущие.

Местное самоуправление — самостоятельное решение населением вопросов местного значения как непосредственным путем (референдумы, собрания жителей), так и через создаваемые им органы. Местное самоуправление, таким образом, — одна из форм осуществления народовластия, своеобразная альтернатива управлению местными делами "сверху".

Местное самоуправление — это право и действительная способность местных сообществ самостоятельно и под свою ответственность через формируемые (создаваемые) ими органы осуществлять контроль и управление переданной в их ведение государством частью общественных дел на благо населения при частом и широком участии этого населения. К данному определению следует добавить, что только часть дел передается государством, другая же часть это вообще негосударственная категория.

Местное самоуправление можно рассматривать в качестве основополагающего принципа осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с принципом разделения властей определяет систему управления демократического правового государства.

Признание местного самоуправления в качестве одного из принципов организации и осуществления власти в обществе и государстве предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений центра и мест, центральных и местных органов.

Действительно, роль правовых обычаев и традиций в муниципальном праве имеет важное значение. Это объясняется тем, что местное, в частности и городское самоуправление должно развиваться, исходя из "исторических и иных местных традиций". Поэтому при разработке уставов городов необходимо учитывать традиции населения данной территории. Это предполагается и рядом законов субъектов РФ о местном самоуправлении.

Следует отметить, что существует несколько точек зрения на природу муниципальных органов. В частности, некоторыми учеными местное самоуправление рассматривается как государственное управление. Так, например, известный германский ученый Г. Еллинек дал следующее определение: "Самоуправление — это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами. Точнее, оно представляет, в противоположность государственно — бюрократическому управлению, управление через посредство самих заинтересованных лиц". В дореволюционной России Н.И. Лазаревский считал, что "самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данною местностью и ее населением" .

Е.В. Мирошниченко полагает, что теоретически более строгим было бы отношение к местному самоуправлению как к децентрализованной форме государственного управление противостоящего центру в качестве некоторого противовеса в вертикали государственного механизма.

По мнению Г.В. Атаманчука, местное самоуправление представляет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нем имеет место сочленение общественных форм и властных полномочий.

Некоторые ученые полагают, что сегодня местное самоуправление как негосударственная структура — это, скорее, некая идеальная сущность. Г.В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы самоуправления как миф, который создан на основе взятия устаревшей западной концепции местного самоуправления. По его мнению, местное самоуправление — это государственная власть особого рода. А.В. Петров считает, что формула "органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти" родилась от нашей российской безысходности, от нашей извечной тоски по децентрализации и, что вернее всего, от нашего неумения цивилизованно решать вопросы организации власти.

С ними можно согласиться, ведь нельзя переходить из крайности в крайность. Раньше советские ученые склонялись к государственной теории самоуправления: "органы внутригосударственной территориальной единицы есть органы государственности, а отнюдь не органы особого юридического лица — территориальной корпорации", сегодня мы наблюдаем стремление отделить органы местного самоуправления от государства, показать их общественную природу, это видно из статей Конституции.

Итак, мнения ученых разделились: одни утверждают, что местное самоуправление — это государственная власть особого рода; другие говорят о негосударственной природе местного самоуправления.

Мы полагаем, что в местном самоуправлении сочетаются два начала — как государственное, так и общественное; иными словами, общественное самоуправление выполняет определенные государственные полномочия. При этом государство, в соответствии со ст. 8 Европейской Хартии местного самоуправления, может устанавливать любой административный надзор за местными властями, если это предусмотрено конституцией или законом. Он должен быть направлен на обеспечение соответствия праву и конституционным принципам и осуществляться при целесообразности, властями высшего уровня в отношении задач, выполнение которых делегировано местным властям. Вмешательство контролирующих властей проводится соответственно важности интересов, которые они намерены защитить.

Как писал Г.В. Барабашев: "Местное самоуправление должно быть проводником общего интереса, должно действовать в единой связке с Центром и быть вписанным в структуру федеральной власти. Неоднозначность местного самоуправления, которое одновременно является и местным управлением, порождает двойственность его идеалов. Оно призвано и защищать права (и свободы населения от диктата Центра, и доводить до населения упорядочивающую волю этого Центра. Говоря коротко, идеалами местного самоуправления являются свобода проживающих на одн0й территории граждан и общественный порядок".

Таким образом, местное самоуправление не отделено от государства, несмотря на наличие нормы, в соответствии с которой органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Данная норма означает гарантию самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий.

Это подтверждается и тем, что данный институт предусматривается конституцией (государственно — правовым актом). Его модель закреплена в Конституции РФ, в которой ему посвящена специальная глава.

Она закрепляет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, как самостоятельную форму осуществления народом принадлежащей ему власти. При этом в ней есть норма, в соответствии с которой органы местного самоуправления обязаны соблюдать законы. А принятие законов — это прерогатива именно государства, т.е. речь идет о самостоятельности местного самоуправления в пределах закона и предоставленных прав.

Наделение органов местного самоуправления властными полномочиями проявляется в том, что их решения носят обязательный характер. Носителем власти является народ, а представительные органы и государственной власти, и местного самоуправления формируются на одних и тех же принципах. Государство олицетворяет государственную власть, местное самоуправление — общественную, несмотря на то, что в основном регулируется нормами права, т.е. государством.

Государство гарантирует местное самоуправление. И отсюда вполне логично вытекает, что решения органов местного самоуправления могут быть защищены в судебном порядке. Граждане также вправе обращаться в судебные органы с жалобами на действия или бездействие органов местного самоуправления. Таким образом, в этом отношении местное самоуправление является элементом государственной организации.

Итак, мы приходим к выводу, что местное самоуправление — это особый элемент государственного устройства, закрепленный Конституцией.

Конституция РФ урегулировала основные вопросы организации местного самоуправления, его соотношение с государственной властью, роль населения в осуществлении функций и полномочий местного самоуправления и определении структуры его органов, наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями и гарантиями. Положения

Конституции, действуя непосредственно, в то же время развиваются в других правовых актах. Основополагающим среди них является Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. (далее — Закон о местном самоуправлении). В нем заложены правовые нормы, позволяющие на базе основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, принципов федеративного устройства Российского государства обеспечить самостоятельное решение гражданами России вопросов местного значения.

**2.2. Полномочия городского самоуправления**

Для реализации задач и функций городского самоуправления государство признает за ним определенную совокупность полномочий.

Полномочия местного самоуправления — закрепленные федеральным законодательством, а также правовыми актами субъектов РФ и органов местного самоуправления за населением, выборными и иными органами местного самоуправления права и обязанности, связанные с реализацией задач и функций местного самоуправления на соответствующей территории.

В соответствии со статьей 132 Конституции РФ органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (данная формула содержится и в статье 6 Закона о местном самоуправлении). Из этого следует, что полномочия органов местного самоуправления двоякие: собственные полномочия и государственные полномочия.

Данное деление, на наш взгляд, условно. Ведь по сути перед органами государственной власти и органами местного самоуправления стоят одни и те же задачи и они вместе должны нести ответственность за их выполнение. Например, общие вопросы образования, здравоохранения, общественного порядка относятся к предметам совместного ведения РФ и субъектов (ст. 72 Конституции РФ), в то же время органы местного самоуправления также занимаются решением данных вопросов (ст. 6 Закона о местном самоуправлении). Очевидно, что деятельность органов местного самоуправления в данных сферах не может быть полностью выделена из решения общих вопросов образования, она должна осуществляться в рамках, заданным федеральным законодательством.

Таким образом, вопросы имеют местное значение лишь в том плане, что решаются на конкретной территории и данным субъектом местного самоуправления, а так они все-таки являются частью вопросов государственного значения. В ведении центральной власти находятся общегосударственные дела, а дела местного значения решает непосредственно само население» проживающее на данной территории, образуемые им органы местного самоуправления, Уставы городов также не обошли вниманием данное положение. Например, в уставе г. Читы в статье 7 "Осуществление отдельных государственных полномочий" закреплено, что наделение органов городского самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами Читинской области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями вытекает из концепции децентрализации государственной власти, которая заключается в необходимости передачи федеральными органами части своих полномочий органам субъектов РФ и предоставление государственным органам права на передачу отдельных своих полномочий органам местного самоуправления. В то же время не следует забывать о самостоятельности местных органов, их независимости от органов государственной власти, возможности самостоятельного самоопределения. При наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями государственные органы не вправе вторгаться в компетенцию самих органов местного самоуправления.

Наделение государственными полномочиями может осуществляться в форме их передачи или делегирования. Передача представляет собой способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органов самоуправления. Делегирование — это предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого—либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" разграничил полномочия органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ по отношению к местному самоуправлению и определил предметы ведения местного самоуправления.

Статья 4 данного Закона, конкретизируя п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в которой закрепляется, что в совместном ведении Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов организации местного самоуправления, содержит полный перечень полномочий органов государственной власти РФ в области местного самоуправления. Данные полномочия можно разделить на несколько групп:

а) Нормативное регулирование. Принятие федерального закона об общих принципах местного самоуправления и федеральных программ развития местного самоуправления. Проверка их реализации. Обеспечение соответствия законодательства субъектов о местном самоуправлении федеральному законодательству. Принятие федеральных законов "Об особенностях организации и деятельности местного самоуправления в приграничных территориях", "О закрытых административно-территориальных образованиях" и "Об основах муниципальной службы".

б) Собственность. Регулирование порядка передачи объектов федеральной государственной собственности в муниципальную. Для этого необходимо принять специальный закон.

в) Делегирование полномочий. Федерация может напрямую наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

г) Бюджетно-финансовая сфера. Регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными, а также финансовой отчетности. Установление государственных минимальных социальных стандартов. Обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления. На уровне Федерации должен быть установлен консолидированный бюджет.

д) Гарантии. Обеспечение компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти. Регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления. Установление федеральных гарантий избирательных прав граждан. Регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов.

е) Судебная защита. Установление порядка судебной защиты.

ж) Надзор. Осуществление прокурорского надзора над органами местного самоуправления.

В статье 5 дан полный перечень полномочий органов государственной власти субъектов РФ, к ним относятся нормативное регулирование местного самоуправления, регулирование бюджетно-финансовых отношений и муниципальной собственности, определение территории, на которой действует местное самоуправление, делегация полномочий, контроль, гарантии.

Как видно из вышесказанного, различие полномочий Федерации и субъектов заключается в том, что Федерация определяет стратегию местного самоуправления, а субъекты детально регулируют систему и всю организацию местного самоуправления. При этом каждый субъект должен иметь свою муниципальную систему с учетом исторических и иных местных традиций.

На основе исследования федерального законодательства, законодательных актов субъектов и уставов городов можно выделить несколько групп полномочий городского самоуправления:

1. Сфера бюджета и финансов.

2. Сфера управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями

3. Сфера земельных отношений и охраны окружающей природной среды.

4. Сфера строительства, жилищного хозяйства, коммунального, бытового и торгового обслуживания населения, транспорта и связи.

5. Сфера социально-культурного обслуживания населения»

6. Сфера охраны общественного порядка, прав и свобод граждан.

**Глава 3. Система городского самоуправления**

**3.1. Формы непосредственного участия населения в осуществлении**

**городского самоуправления**

В Конституции РФ определяются важнейшие организационные формы местного самоуправления. Так, статьей 130 предусмотрено, что местное самоуправление осуществляется гражданами, путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления, т.е. закрепляются основные институты прямой (непосредственной) и представительной демократии, при помощи которых граждане могут самостоятельно принимать решения по вопросам местного значения.

Данный параграф я начну с рассмотрения форм прямой демократии, к которым относятся такие, которые предполагают принятие основных решений непосредственно гражданами, а именно референдумы, собрания (сходы), обращения, опросы, народная правотворческая инициатива и т.д.

Согласно статье 22 Закона о местном самоуправлении, которая посвящена вопросам местного референдума, порядок назначения и проведения местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Федерации. Следовательно, положения о местном референдуме содержатся либо в законе субъекта РФ о местном самоуправлении или же в специальном законе, а также в уставе, в том числе в уставах городов.

Городской референдум — непосредственное волеизъявление жителей города путем голосования, направленное на решение (императивный референдум) или обсуждение (консультативный референдум) вопросов городского значения. Он проводится на всей территории города, определенной городской чертой.

Решение, принятое на городском референдуме по вопросам местного значения, действует на территории соответствующего муниципального образования и обязательно для исполнения органами и должностными лицами городского самоуправления, предприятиями, организациями и учреждениями, находящимися на территории города, независимо от форм собственности, а также общественными объединениями, организациями, физическими лицами и гражданами, обладающими избирательным правом.

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. В Положении о городском референдуме г. Туапсе уточняется, что в референдуме имеет право участвовать каждый житель города, достигший на день проведения референдума 18 лет и имеющий постоянное место жительства на территории города.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по предложению населения, т.е. установлены только два субъекта, которые имеют право инициировать проведение городского референдума.

Отказ в назначении референдума может иметь место только в случаях, если предлагаемый вопрос не относится к компетенции местного самоуправления, либо по нему не может быть получен ясный однозначный ответ, или в связи с нарушением порядка составления петиции граждан о проведений референдума.

Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" определяются основные гарантии реализации гражданами РФ конституционного права на участие в референдуме. В соответствии с данным Законом для проведения местного референдума каждый избиратель или группа избирателей, а равно общественное объединение могут образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 10 человек.

Референдум не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения в стране, либо на территории, на которой предполагается проводить референдум, либо на части этой территории, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения. Данный перечень обстоятельств, исключающих проведение референдума, содержащийся в ст. 14 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", исчерпывающий, т.к. ни субъектам федерации, ни муниципальным образованиям не допускается устанавливать другие обстоятельства.

Наряду с императивными могут проводится и консультативные референдумы. Некоторыми законами субъектов РФ и уставами городов они предусмотрены.

Исходя из того, что федеральное законодательство не говорит о проведении консультативных референдумов на местном уровне, эти вопросы могут регулироваться субъектами самостоятельно.

В порядке подведения итогов следует отметить, что данный институт получает широкое распространение, если иметь в виду его нормативно — правовую основу, которой являются не только федеральное законодательство и законы субъектов, но и уставы городов» а также специальные положения, в которых более подробно, чем в уставах,, освещаются порядок проведения референдума, голосования, определения и объявления результатов референдума, а также подведения итогов голосования. Стоит ли часто пользоваться институтом городского референдума — это зависит от целесообразности конкретных городов, характера вопросов, эффективности изучаемого по итогам референдума решения, а также, что очень важно, многое связано с организационными трудностями и расходами, неизбежными при проведении городских референдумов.

Другой формой прямой демократии являются выборы. При помощи выборов образуются представительные органы городского самоуправления и избираются главы муниципальных образований.

В некоторых субъектах РФ принято два закона, отдельно регулирующих выборы депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, например, в Новгородской области — законы "О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления" от 5 июня 1996 г. и «О выборах глав местного самоуправления» от 11 июля 1996 г., в других же субъектах РФ — один закон, например, Закон Кировской области "О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Кировской области" от 30 января 1996 г.

Данные законы устанавливают на основе Конституции и законодательства РФ гарантии избирательных прав граждан при выборах органов и должностных лиц местного самоуправления, порядок выборов органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления, избираемых непосредственно населением. В городах эти вопросы детализируются уставами.

Как и референдум, выборы являются высшим непосредственным выражением воли жителей города. Необходимо отметить, что выборы имеют некоторые сходные с референдумом черты. Так же, как и в городском референдуме, в муниципальных выборах право участвовать принадлежит избирателям, каковыми являются жители города, имеющие гражданство Российской Федерации и достигшие восемнадцатилетнего возраста. Не имеют право участвовать в референдуме города, избирать и быть избранными в органы городского самоуправления лица, признанные судом недееспособными, и содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Одинакова и процедура голосования. Однако на этом сходства референдума и выборов заканчиваются. Их главное отличие заключается в том, что референдум — это решение вопросов (об этом мы писали выше), а выборы — это избрание лиц.

Выборы назначаются представительным органом городского самоуправления, причем срок назначения выборов главы местного самоуправления может отличаться от срока выборов представительного органа. Так, например, в соответствии со ст. 4 Закона Новгородской области "О выборах глав местного самоуправления" данные выборы назначаются за три месяца до истечения срока пребывания в должности глав местного самоуправления, Законом Новгородской области "О выборах депутатов представительного органа местного самоуправления" установлено, что решение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления должно быть обнародовано не позднее, чем за 65 дней до дня выборов.

Организация и проведение выборов возлагается на избирательные комиссии. Они работают коллегиально, их деятельность осуществляется гласно и открыто. В решении всех вопросов, связанных с подготовкой и проведением выборов, избирательные комиссии в пределах своей компетенции независимы от государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных организаций и органов.

В последнее время на муниципальном уровне формируется весьма активная политическая жизнь, отмеченная конфликтами, противоречиями, борьбой различных сил, которая влияет на политический процесс общеобластного масштаба, и сама, в свою очередь, испытывает сильное влияние последнего.

Одной из самых массовых форм непосредственного участия населения в решении многих вопросов местного значения являются собрания и сходы граждан по месту их жительства: по домам, улицам, жилищным комплексам или иным участкам территории города. Таким путем население приобщается к управлению делами города и имеет возможность осуществлять контроль за деятельностью органов городского самоуправления. По вопросам общегородского значения могут проводиться общегородские конференции представителей населения города.

Основные вопросы функционирования собраний (сходов) регулируются Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", кроме того могут применяться статьи 80-86 Закона РСФСР 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР". Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений» пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов РФ.

Собрание (сход) граждан является одной из форм волеизъявления, посредством которой граждане по месту их жительства решают вопросы местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Собрание (сход) граждан созывается главой соответствующего муниципального образования или органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости. Он проводится в обстановке открытости и гласности. Кроме жителей города, на собрание (сход) приглашаются руководители предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории, представители печати и других средств массовой информации.

Обращения собрания (схода) граждан подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти и местного самоуправления должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности.

Собранию (сходу) граждан может быть предоставлено право применять меры общественного воздействия к лицам, допускающим нарушения общественного порядка, правил общежития, не выполняющим обязанности по воспитанию детей, либо не выполняющим решения собраний, сходов.

В законодательстве закреплена новая форма участия граждан в городском самоуправлении — прямое волеизъявление посредством правотворческой инициативы. Раньше в отечественной практике не существовало такого понятия. Правотворческая инициатива осуществляется путем внесения проекта правового акта в органы городского самоуправления или петиций с предложениями о принятии правовых актов города, отмены или изменения ранее принятых актов, Таким образом, предусматривается два способа осуществления правотворческой инициативы.

В некоторых городских уставах вместо понятия "народная правотворческая инициатива" используется иное — "гражданская инициатива".

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" не устанавливает, количество граждан имеет право на правотворческую инициативу и порядок ее внесения. Значит число подписей, необходимых для внесения правотворческой инициативы, должно определяться уставом города. Так, в г. Кемерово число подписей, необходимых для внесения проекта правового акта, должно составлять не менее 1% от числа членов городского сообщества, в Челябинске и Липецке требуется не менее одной тысячи подписей граждан.

Право на правотворческую (гражданскую) инициативу имеют гражданин или группа граждан, обладающих активным избирательным правом, а равно местное отделение общероссийского или областного общественного объединения, городское общественное объединение, устав которого предусматривает участие в городских (муниципальных) выборах и зарегистрирован в органах юстиции в установленном порядке не позднее тем за шесть месяцев до обращения с гражданской инициативой, могут образовать инициативную группу граждан в количестве, предусмотренном уставом, для организации сбора подписей в поддержку целей гражданской инициативы.

Итак, формами прямого волеизъявления, посредством которых граждане

непосредственно осуществляют городское самоуправление, являются референдум, выборы, собрания, сходы, обсуждение населением вопросов местного значения, проектов решений органов городского самоуправления, выявление путем опросов общественного мнения, индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы городского самоуправления.

Формами представительной демократии выступают выборные и другие органы местного самоуправления, через которые граждане осуществляют свою власть, их статус и полномочия мы рассмотрим в следующем параграфе этой же главы.

На практике формы представительной и непосредственной демократии не просто взаимосвязаны, но и дополняют друг друга, например, посредством прямой демократии обеспечивается более полное участие граждан в законотворческой деятельности и управлении. Тем самым она дополняет представительную демократию.

**3.2. Органы и должностные лица городского самоуправления**

Важной составной частью системы городского самоуправления являются выборные и другие органы местного самоуправления. Они образуются в соответствии с Федеральными законами "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», законами субъектов Федерации, уставами городов и другими нормативными гнетами, принимаемыми органами городского самоуправления.

Городская Управа (мэрия) в своей деятельности подотчетна городской Думе. Городская Дума осуществляет контроль за деятельностью всех органов и должностных лиц городского самоуправления по вопросам выполнения бюджета города, планов и программ экономического и социального развития города, другим вопросам в пределах ее компетенции, а также за выполнением предприятиями, организациями, учреждениями различных форм собственности, находящихся на территории города, правил о создании или преобразовании предприятий и иных объектов рыночной структуры, их размещения на подведомственной территории, соблюдением правил пользования природными ресурсами, экологических, санитарных и строительных норм, договорных обязательств о проведении мероприятий связанных с деятельностью городского самоуправления, которые могут вызвать неблагоприятные экологические изменения, изменения демографической ситуации или другие негативные последствия. Таким образом» городская дума обладает достаточно широкими полномочиями, чтобы контролировать деятельность всех предприятий, учреждений и организаций на территории города.

Предусматривается должность секретаря городской Думы, который

избирается ею из числа депутатов. По статусу секретарь городской Думы является заместителем городского Головы и выполняет функции но организации работы городской Думы, Городской Голова {мэр города) — высшее должностное лицо городского самоуправления. Он избирается населением города на 4—летний срок из числа его жителей. Городской Голова руководит исполнительным городской Управой (мэрией) на принципах единоначалия, но в этой работе он подотчетен городской Думе.

Органами городской Управы являются структурные подразделения городской Управы (департаменты, комитеты, управления, отделы). Они самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их ведению, руководят подчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями при соблюдении установленных законодательством гарантий самостоятельности этих предприятий, учреждений, организаций.

В городах России используются такие модели местного самоуправления:

глава города, избираемый населением, входящий в состав представительного органа местного самоуправления и являющийся его председателем;

глава города, избранный представительным органом городского самоуправления из числа депутатов и являющийся одновременно председателем представительного органа;

глава города, избранный населением, входящий в состав представительного органа местного самоуправления, но не являющийся его председателем: последний избирается депутатами в качестве самостоятельного лица, действующего на освобожденной либо неосвобожденной основе;

глава города, избранный из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, но не являющийся председателем представительного органа, последний избирается представительным органом;

глава города, избранный населением, и назначаемый глава городской администрации.

В соответствии с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" органы самоуправления могут формироваться путем выборов и назначения, яри этом наличие выборных органов является обязательным (ст. 14). Так, согласно сведениям Центральной избирательной комиссии РФ о ходе реформы местного самоуправления на 1 сентября 1998 г. из 12.522 муниципальных образований, образованных в субъектах РФ в 12,350 имеются выборные органы местного самоуправления. Таким образом, почти во всех субъектах Федерации имеются выборные органы самоуправления.

Представительные органы состоят из депутатов, избранных непосредственно населением города на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, выражают волю всего населения города и осуществляют от его имени власть. Выборные представительные органы являются не просто составной частью системы городского самоуправления, они занимают в ней ведущее место, им подконтрольна деятельность всех других органов и должностных лиц городского самоуправления. Они обладают правом представлять интересы населения города и принимать от его имени решения, действующие на территории города. Численный состав представительных органов различен. Он зависит от размера города, количества жителей, объема работы данного представительного органа и т.д.

Городской представительный орган является постоянно действующим органом городского самоуправления. В его функции входит обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; управление муниципальной собственностью; обслуживание и социальная защита населения; защита прав и свобод граждан, обеспечение законности и правопорядка; защита интересов и прав городского самоуправления.

Полномочия представительного органа условно можно разделить на две группы: 1) полномочия по закреплению его статуса и депутатов. К ним относятся утверждение регламента, внесение в него изменений и дополнений; избрание и освобождение от должности председателя, заслушивание отчетов о его работе; образование, избрание и упразднение постоянных и временных комиссий (комитетов); утверждение структуры. штатов и оплаты труда аппарата и т.п.; 2) полномочия по решению вопросов местного значения.

В городах в зависимости от численности и компетенции представительного органа обычно создаются следующие постоянные комиссии или комитеты: по регламенту, по законности, по бюджету и налогам, по делам молодежи, по вопросам социальной политики и культуры, по образованию и здравоохранению, по промышленности, транспорту и связи, по вопросам дорожного хозяйства и благоустройства, наблюдательные и т.д.

Наряду с постоянными комиссиями, представительный орган вправе создавать временные комиссии. Временные комиссии действуют по мере необходимости решения тех или иных вопросов временного характера, по завершению своих обязанностей они упраздняются решением представительного органа городского самоуправления, создавшего эти комиссии.

Депутат представительного органа городского самоуправления преимущественно должен работать на общественных началах, на непостоянной основе.

В законодательстве закрепляется возможность императивного мандата, который проявляется в наказах (поручениях) депутата и в возможности отзыва населением. Необходимо обеспечивать реальную связь депутатов с населением, для чего и нужен институт отзыва. Тогда избиратели смогут не только контролировать деятельность депутатов, но и реализовать свое право, закрепленное в ст. 3 Конституции РФ — осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Следует отметить, что по заданию Центральной избирательной комиссии творческим коллективом под руководством профессора С.А. Авакьяна разработан модельный закон о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления. Он утвержден на заседании Центральной избирательной комиссии в декабре 1998 г. и разослан во все субъекты РФ. До этого законы об отзыве депутатов представительного органа местного самоуправления были приняты в 14 субъектах РФ. Надо надеяться, что в 1999 г. они появятся в гораздо большем числе субъектов РФ.

Обращения депутата к Думе, главе самоуправления, заместителям главы администрации, к руководителям расположенных на территории города органов, предприятий, учреждений, организаций независимо от их организационно — правовых форм и форм собственности вносятся в письменной форме и оглашаются на заседании Думы.

Для организационного, правового, информационного и хозяйственного обеспечения деятельности представительного органа создается аппарат, структура и штатная численность которого устанавливается им непосредственно по предложению ее председателя и с учетом мнений постоянных комитетов (комиссий).

Глава города наделяется собственной компетенцией.

Он обладает всей полнотой полномочий по решению вопросов управления городом, по руководству администрацией и осуществлению контроля, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления, за исключением полномочий представительного органа. Он подотчетен как населению города непосредственно, так и представительному органу и несет ответственность за надлежащее исполнение своих обязанностей. При этом он возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на всей территории города.

Глава города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия и в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения, которые вступают в силу с момента их опубликования.

В целях обеспечения взаимодействия представительного и исполнительного органов городского самоуправления глава города может назначать своих представителей в представительный орган.

Еще один орган городского самоуправления — это администрация. Он является исполнительно—распорядительным органом, формируемым по профессиональному признаку, для осуществления функций управления социально — экономическими процессами развития города.

Глава города, являясь высшим должностным лицом городского самоуправления, возглавляет администрацию и, следовательно, несет ответственность за ее деятельность перед городским представительным органом и городским сообществом в целом. Он определяет структуру, штаты и фонд оплаты труда администрации в пределах средств, предусмотренных городским бюджетом на эти цели. К сожалению, не во всех уставах городов, указано, имеет ли право городской представительный орган участвовать в формировании администрации.

Если же мы обратимся к опыту земств и городского общественного управления в XIX веке, которое было рассмотрено в главе 1, то увидим, что представительные органы, а именно городская дума, не только сами формировали городские управы (исполнительные органы), но и определяли структуру их управления и основные направления деятельности. Этот положительный пример можно использовать и в настоящее время. Ведь в большинстве российских городов структуру исполнительного органа определяет мэр (глава администрации). "Городскую администрацию возглавляет глава самоуправления города. Структура городской администрации и штатное расписание определяется главой самоуправления города в пределах утвержденных Думой бюджетных средств"159. Как видим, в данном случае представительному органу отведена довольно скромная роль.

Как мы указывали выше, согласно Конституции РФ население вправе самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, в частности и администрации города, исходя из этого предполагается и участие представительного органа в формировании администрации путем утверждения ее структуры. С другой стороны, если администрация города подотчетна населению города и представительному органу в пределах его компетенции, то значит, они должны принимать непосредственное участие в ее формировании.

Исходя из вышесказанного и исторического опыта нашей страны, наиболее удачным для системы местного самоуправления я считаю вариант, при котором сохранится приоритет представительных органов над исполнительными, выражающийся не только в подотчетности администрации города представительному органу самоуправления, но и в его участии при формировании администрации. Речь идет лишь об ограничениях, сдержках со стороны другой власти, четком установлении полномочий.

Деятельность администрации, помимо устава, регулируется регламентом и специальным положением.

В составе администрации создаются территориальные, отраслевые и функциональные структурные подразделения в форме управлений, комитетов и отделов. Структура каждого подразделения, его функции и задачи регламентируются отдельным Положением.

Функциональные структурные подразделения (комитеты, отделы) образуются с целью обеспечения деятельности администрации в целом, в том числе для экономического и правового обеспечения управления городским хозяйством. Их деятельность возглавляют соответственно председатели и заведующие.

Администрация города по предмету своей деятельности может издавать правовые акты, которые не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам и законам субъекта РФ, уставу города и правовым нормативным актам представительного органа. Субъектами этого права являются глава города и руководители структурных подразделений.

Глава города принимает правовые акты нормативного характера — постановления, правовые акты ненормативного характера — распоряжения, и акты, регулирующие трудовые отношения — приказы. Руководители территориальных и отраслевых структурных подразделений администрации в пределах своей компетенции издают распоряжения — правовые акты по вопросам деятельности подразделения и подведомственных предприятий и учреждений, и приказы — акты, регулирующие трудовые правоотношения. Руководители функциональных структурных подразделений администрации по всем вопросам своей деятельности издают приказы.

Глава города вправе отменить правовые акты руководителей структурных подразделений, а также правовые акты, подписанные им ранее, в случаях: нарушения действующего законодательства, Устава города и решений городского представительного органа; противоречий ранее принятым правовым актам; отсутствия материального или финансового обеспечения для выполнения правового акта.

Итак, администрация как исполнительно—распорядительный орган города осуществляет управление муниципальным хозяйством, имуществом и объектами муниципальной собственности, разрабатывает проекты плана социально — экономического развития и бюджета города, проект схемы управления городом, структуру органов городской администрации и положений о них, выполняет другие функции. По вопросам своей деятельности издает правовые акты.

Рассмотрим Администрацию как самостоятельный орган городского самоуправления на примере администрации г. Сорочинска Оренбургской области.

Структура и состав городской администрации Сорочинска определяется на основе территориально-отраслевого принципа. Это постоянно действующий орган местного самоуправления. Возглавляет Мэр. Деятельность и организация данного органа определяется Уставом, Положением о городской администрации. Работа Администрации осуществляется в форме оперативной, исполнительной и распорядительной деятельности по реализации решений областной Администрации.

В состав городской администрации входят: мэр города, первый заместитель главы администрации, заместители главы администрации, начальник аппарата, комитеты, Территориальные подразделения администрации (далее ТПА), управления, отделы и их должностные лица. Комитеты, управления, отделы являются структурными подразделениями администрации и осуществляют исполнительные, распорядительные функции в конкретных сферах управления. ТПА осуществляют исполнительные и распорядительные функции на соответствующих территориях, установленных схемой управления городом в целях создания оптимальных условий жизнедеятельности населения, а также управление данной территорией. В структуру комитетов ТПА, управлений, отделов входят отделы, сектора, осуществляющие деятельность по отдельным направлениям деятельности структурных подразделений администрации.

Компетенции:

* Разработка и исполнение планов и программ развития города, проекта бюджета, проектов иных нормативных правовых актов по вопросам местного значения, а также отчетов об их исполнении;
* Деятельность по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, руководство и управление муниципальным здравоохранением, жилищно-коммунальным хозяйством, дошкольным, основным общим и профессиональным образованием, торговым и транспортным обслуживанием населения, руководство деятельностью иных муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений;
* Обеспечение охраны общественного порядка, окружающей среды;
* Осуществление отдельных полномочий, делегированных органами государственной власти области законом области;
* Осуществление иных исполнительных и распорядительных полномочий, отнесенных к ведению городской администрации Уставом, областным, федеральным законодательством.

В соответствии с Федеральным Законом " О муниципальной службе" в органах местного самоуправления осуществляется организация муниципальной службы. Это исполнение на профессиональной, постоянно оплачиваемой основе обязанностей на штатных муниципальных должностях в городской администрации по обеспечению в интересах населения муниципального образования реализации целей, функций, прав, полномочий мэра города, органов местного самоуправления в порядке, установленном Уставом, Законом о муниципальной службе, иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с областным, федеральным законодательством. Уставом города предусмотрены категории должностей муниципальной службы, а также порядок поступления, прохождения, увольнения муниципальных служащих. Согласно Устава муниципальные должности в Администрации города в зависимости от характера выполнения должностных полномочий и порядка замещения подразделяются на:

* Должности категории "А"(непосредственное выполнение полномочий органов местного самоуправления) - Мэр города. Это выборная должность и не является муниципальным служащим органов городского самоуправления.
* Должности категории "Б"(утверждаемые Мэром города для исполнения полномочий органов городского самоуправления и лица, замещающего должность "А").
* Должность категории "В"(Утверждаемые Мэром города для обеспечения исполнения деятельности органов городского самоуправления). Категории "Б", "В" относятся к муниципальным служащим.

При анализе Постановлений, принятых мэром города Сорочинска Оренбургской области за последние 2 года 2006-2007г.г. можно сделать вывод, что подавляющая часть местных актов носит индивидуально правовой, а не нормативный характер. А также следует учесть и то, что не все правовые акты, изданные органами городского самоуправления, представилось возможным просмотреть. Отдельные акты носят единичный характер. После просмотра актов можно обозначить основные направления деятельности администрации города Сорочинска в нормотворческой деятельности:

* Вопросы организации деятельности органов городского самоуправления
* По местному бюджету – вопросы текущего финансирования
* Вопросы земельного правоотношения – по предоставлению, изъятию земельных участков, выдача разрешений на строительство
* Вопросы брачно-семейных отношений - в основном, решаются вопросы выдачи разрешения на вступление в брак и снижение брачного возраста; вопросы опеки и попечительства.
* Регистрация субъектов предпринимательской деятельности
* Жилищные правоотношения – решения о приватизации объектов муниципального жилищного фонда, решения об обеспечении интересов несовершеннолетних при совершении сделок с объектами жилищного фонда
* Награды РФ, области, поощрение Главы муниципального образования
* Регулирование тарифов
* Лицензирование отдельных видов деятельности
* Владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью

Постановлением Главы Администрации г.Сорочинска "О плане работы администрации района на 4 квартал 2007г." от 21 сентября 2007г. был утвержден план работы администрации города на 4 квартал 2007г. В плане ставятся на рассмотрение в течение квартала вопросы по уточнению бюджета на 2008г., по состоянию готовности объектов теплоэнергетики к работе в зимних условиях 2007-2008г., об анализе экономических показателей за 9 месяцев 2007г., а также иные вопросы, касающиеся деятельности администрации города.

Рассмотрев правовое положение органов городского самоуправления, можно прийти к выводу, что представительный и исполнительный органы должны иметь собственную компетенцию, при этом деятельность администрации как исполнительно —распорядительного органа должна быть подотчетна представительному органу и он должен участвовать в ее формировании. Глава города может возглавлять деятельность по осуществлению местного самоуправления на всей территории города, но при этом он должен отчитываться как перед населением, его избравшим, так и перед представительным органом.

**Заключение**

В настоящее время Россия находится в начале долгого и сложного пути формирования новой модели местного самоуправления.

На современном этапе, в условиях демократизации и реформирования общественной жизни, действия новой Конституции в России созданы реальные возможности для развития современной модели организации местного самоуправления. Но их реализация осложняется неблагоприятной экономической ситуацией, не устоявшейся системой российского федерализма, ломкой культурных и гражданских традиций, резкого изменения политической ситуации и как следствие - отсутствием «ощущения» стабильности непосредственного участника формирования органов местного самоуправления - населения.

Современная модель организации местного самоуправления, представляется как система внешних взаимоотношений - между органами государственной власти и органами местного самоуправления и внутренних - между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Модель современной организации местного самоуправления имеет следующие организационные формы для ее осуществления:

1.Путем референдума, выборов и др. форм прямого волеизъявления граждан;

2. Через выборные и др. органы местного самоуправления;

3. Через территориальное общественное самоуправление;

4. Через созданные союзы и ассоциации органов местного самоуправления и органы территориального общественного самоуправления.

Новая современная модель при всем многообразии территориальных и организационных форм осуществления местного самоуправления представляет единую систему местного самоуправления и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Принципиальным отличием современной модели от советской является ее одноуровневый характер: местное самоуправление не входит в систему государственной власти, и муниципальные образования не подчиняются друг другу. Этот принцип предопределяет отношения между муниципальными органами и органами государственной власти, и муниципальных образований между собой. Органам местного самоуправления предоставляется экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с предметом ведения этих органов. Уставами муниципальных образований определяются наименования местных органов, порядок их формирования, компетенция, сроки полномочий.

Современная модель организации местного самоуправления реализуется посредством следующих функций:

* решением вопросов административно-территориального деления;
* полномочий в области экономики и финансов;
* решение вопросов социального развития территории;
* развитие культуры и искусства,

Эффективность и целесообразность местного самоуправления для населения предполагает необходимость развития муниципальной демократии, более действенных условий для самостоятельного решения населением вопросов местного значения, поддержки инициатив и самодеятельности граждан.

Местное самоуправление проявляется в активности населения, осознания им ответственности за организацию своей жизнедеятельности. В этой связи важное значение имеет обеспечение подлинных гарантий прав и возможностей граждан на участие в самоуправлении, совершенствовании форм и методов организации местного самоуправления. Не менее важной проблемой является преодоление апатии и политической неграмотности граждан. Реализация потенциала местного самоуправления содержит реальные возможности формирования новых отношений между демократическим государством и гражданским обществом, которые характеризуются политической и социальной устойчивостью.

Современная модель организации местного самоуправления, в отличии от централизованной системы управления способствует приближению власти к народу, созданию гибкого механизма с меньшей бюрократией. Она позволяет демократизировать аппарат управления, решать местные вопросы с наибольшей эффективностью.

В силу сложившегося в современной России типа органов местного самоуправления, их деятельность тесно связана с различными формами прямого волеизъявления граждан. Современная модель организации местного самоуправления предполагает оптимальное сочетание институтов прямой и представительной демократии, формальных и неформальных структур, работы на профессиональной и общественной основе.

Становление местного самоуправления в современной России является длительным и сложным процессом, который требует учета многих социальных, политических, экономических условий, степени готовности общественного сознания, темпов изменения менталитета российских граждан. Этим объясняется задержка с реализацией закрепленных Конституцией принципов местного самоуправления и соответствующих конституционных прав граждан. Недостаточно разработанными в концепции современной модели организации местного самоуправления в России является определение сущности природы местного самоуправления, как формы власти. С одной стороны, это общественная форма власти, с другой - ее решения являются обязательными для всех структур, расположенных на его территории. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу. Требует совершенствования система отчетности представительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления необходимо строить на принципах единства целей и задач в обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, а не политической борьбы. Серьезной проработки требует вопрос о регламентации процедур, связанных с использованием институтов прямой демократии. В муниципальных образованиях необходимо создание структур, позволяющих населению участвовать в управлении местными делами. Такими структурами могут стать постоянные комиссии для привлечения населения к решению этих дел.

Реформирование требует и структура управления городом. С появлением нового административно-территориального деления городов, они должны стать более четкими и эффективными, для оперативного решения местных задач.

Так же требует реформирования и система взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления. Зачастую органы государственной власти, особенно субъектов федерации, перекладывают на органы местного самоуправления задачи государственного характера, не подкрепляя их соответствующими финансовыми средствами. Проведенный анализ работы и организации местного самоуправления в России выявил необходимость более основательного стимулирования этого процесса, так как переход от разработки теории к практическому функционированию местного самоуправления сложен и длителен. Современное российское общество находится в начале пути становления местного самоуправления и, следовательно, исследования по данной теме необходимо продолжать.

**Список использованных источников и литературы**

**1. Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

2. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 Г.//СЗ РФ. 1995.№ 35, Ст. 3506.

3. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26 ноября 1996 г. с изменениями от 22 июня 1998 Г.//СЗРФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

4. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября1997 Г.//СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

5.Федеральный закон "О финансовых основах местного самоуправления Российском Федерации" от 10 сентября 1997 г,//Российская газета от 30сентября f997 г.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 Г.//СЗ РФ.1998. № 3f. Ст. 3823.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации, Часть I.//C3 РФ. 1994. № 32.Ст. 3302.

8.Конституция РСФСР 1918 г.

1. Конституция СССР 1936 г.
2. Конституция СССР 1977 г.
3. Конституция РСФСР 1978 г.

12..Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" от 9 апреля 1990г.//Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 267,

13.Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" от 6 июля 1991г.//Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. №29. Ст. 1011.

14.Постановление ЦК КПСС "О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся" от 5 марта 1971 г.//Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 12.

15.Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся"//Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 12. Ст. 132.

16.Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся"// Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 12, Ст. 133.

17.Городовое положение 1785 Г.//ПСЗ. Собрание I. 1830. Т. 22. № 16187.

18.Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1864 Г.//ПСЗ.Собрание II. Т. 39. № 40458.

19.Городовое положение 1870 Г.//ПСЗ. Собрание II. Т. 45. Отделение I. №48498.

20.Городовое положение 1892г У/ПСЗ. Собрание III. 1895. Т. 12. № 8708.

21.Закон Временного правительства "О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях" от 15 апреля 1917г.//Сборник указов и постановлений Временного правительства. Выпуск № 1.Петроград, 1917.

22.Постановление Временного правительства "Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов" от 9 июня 1917гУ/Сборник указов и постановлений Временного правительства. Выпуск № 2.Петроград, 1918,

23.Положение о Советах губернских, уездных и заштатных городов и поселков городского типа 1922 Г.//СУ РСФСР. 1922. № 10. Ст. 90.

24. Положение о городских Советах от 7 декабря 1925 г.//СУ РСФСР, 1925. №91. Ст. 662.

25. ФЗ РФ от 6.10.2003г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

26. ФЗ РФ от 21.07.2007г № 187-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ст. 53 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

27. ФЗ РФ от 1.12.2006г № 198-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

28. ФЗ РФ от 15. 02.2006г № 24-ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

29. ФЗ РФ от 18.07.2006г № 120-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

30. ФЗ РФ от 29.06.2005г № 69-ФЗ «О внесении изменений в ст. 80 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и в ст. 83 ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

31. ФЗ РФ от 18.04.2005г № 34-ФЗ «О внесении изменений в ст. 85 ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

32. ФЗ РФ от 28.12.2004г № 186-ФЗ в ФЗ «О внесении изменений в ст. 32 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

**2. Монографии и статьи**

33. Авакьян С.А. Городской Совет и предприятия вышестоящего подчинения.М., 1979.

34. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России//В сб.: Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 2004.

35. Авакьян С.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового Закона//Вестник Московского ун-та. Серия 11. Право. 1996. № 2.

36.Антонова Н.А. Правовые вопросы организационной деятельности представительных органов местного самоуправления в РФ.Дис.канд.юрид.науж. М., 2005.

37.Бабун Р. Готов ли народ к самоуправлению?//Российская Федерация. М.,1994, №17.

38.Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства. М., 1971,

39. Барабашев Г.В. Районный, городской Совет на современном этапе. М.,1975.

40. Барабашев Г.В. Принятие решений местными органами власти и управления. Мм 1983.

41.Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996.

42.Барабашев Г.В., Шеремет К.Ф. КПСС и Советы народных депутатов. М.,1978.

43.Бланкенагель А. Местное самоуправление против государственного управления в РФ//Конституционное право: восточноевропейское обозрение.1997. № 1.

44.Болтенкова Л.Ф. Упразднение органов местного управления и создание Советов» М., 2006.

45.Бондарь Н.С., Зинченко СП. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности// Гос. И право. М. 1993, № 3.

46.Васильчиков А.В. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869.

47.Виноградов В.А. Местное самоуправление. Российский вариант: научно —аналитический обзор. М., 2005.

48.Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. Учебник. Екатеринбург, 2006.

49. Габричидзе Б.Н. Материал к лекции на тему: "XXIII съезд КПСС о повышении роли Советов депутатов трудящихся в коммунистическом строительстве". М., 1967.

50.Габричидзе Б.Н. Городской Совет депутатов трудящихся. М., 1968.

51.Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 2000.

52. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России//Государство и право. 1996. № 2.

53. Закон от 27.12.2006г О наделении органов местного самоуправления Оренбургской области государственными полномочиями по созданию административных комиссий»

54. Закон от 27.12.2006г«О внесении дополнений в Закон «О системе исполнительных органов гос.власти Оренбургской области»

55. «Компетенция органов местного самоуправления Оренбурга». Оренбург., Книж.издат. 2001

56. «Организация правовой работы в органах местного самоуправления ш. Оренбурга» Оренбург., Оренбургское книж.издат. 2000

57. «Местное самоуправление в Оренбурге» Оренбургское книж.издат.2004

58. Справочник основных понятий по вопросам местного самоуправления». Оренбург.ИПК «Газпромпечать» ООО «Оренбурггазпромсервис».2002

59. Городское управление. М., 2005

60. «Предметы ведения и полномочия местного самоуправления в РФ». Сб. Федерального законодательства.М., Юрид.лит. 2002