Федеральное агентство по образованию

Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования Югорский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра менеджмента

Дисциплина: система государственного и муниципального управления

Курсовая работа

На тему:

«Особенности государственного управления в городах федерального значения»

Выполнила: Гашкова Т.С.

Группа 7251

Проверила: Выдрина Г.А.

Ханты-Мансийск ─ 2008г.

Содержание

Введение

1. Федеративное устройство Российской Федерации

1.2 Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ

2. Особенности государственного управления в городах федерального значения на примере г. Москвы

2.1 Законодательные органы государственной власти г. Москвы

2.2 Организация исполнительных органов государственной власти г. Москвы

3. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

Заключение

Список литературы

Приложение 1

Введение

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации и закрепление в ней принципов федеративного устройства государства стало началом формирования новой системы органов власти – системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации. На современном этапе развития России одной из важнейших проблем государственного строительства является проблема организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Как предусмотрено 77 статьей Конституции Российской Федерации, система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти. Этим обусловлено наличие конституционно-правовых особенностей, характеризующих системы органов законодательной и исполнительной власти в городах федерального значения в Российской Федерации.

Существенное влияние на систему органов законодательной и исполнительной власти города Москвы оказывает тот фактор, что город Москва сочетает в себе одновременно статус субъекта Российской Федерации - города федерального значения, столицы Российской Федерации, фактически осуществляет функции центра Московской области, а также имеет определенные черты муниципального образования. Вышеприведенные конституционно-правовые особенности Москвы частично распространяются и на Санкт-Петербург.

Таким образом, системы органов государственной власти городов федерального значения строятся с учетом необходимости решения на комплексной основе стоящих перед ними задач, в том числе и не свойственных органам государственной власти других субъектов Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость вопросов, связанных с организацией и совершенствованием системы органов государственной власти в городах федерального значения, недостаточная разработанность указанной области, предопределили актуальность выбранной темы исследования.

Целью курсовой работы является обоснование особенностей организации органов государственной власти в городах федерального значения.

Для достижения указанной цели в курсовой работе решаются следующие задачи:

1. изучить конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ;

2. выявить особенности государственного управления в городах федерального значения;

3. определить принципы организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти города Москвы;

4. определить способы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Объектом курсовой работы являются конституционно-правовые отношения, определяющие формирование и функционирование систем органов законодательной и исполнительной власти в городах федерального значения - субъектах Российской Федерации.

Предмет курсовой работы составляют принципы и нормы конституционного права, институты и правовые механизмы системы органов государственной власти в городах федерального значения.

Нормативно-правовой основой исследования являются Конституция Российской Федерации, нормативно-правовые акты Российской Федерации, федеральный закон от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Устав города Москвы, законы города Москвы «О Правительстве Москвы» № 5 от 26.02.1997, «О статусе депутата Московской городской Думы» № 14-60 от 13.07.1994, «Об организации местного самоуправления в городе Москве» № 56 от 06.11.2002. В работе также использовались труды известных специалистов в области государственного и муниципального управления таких как Черепанов В.А., Широковских В.Н., Чиркин В.Е, Васильев В.И., Павлушкин В.И.

1. Федеративное устройство Российской Федерации

1.1 Конституционно-правовые основы организации государственной власти субъектов РФ

На современном этапе развития России одной из важнейших проблем государственного строительства является проблема организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 11) устанавливает, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Эта норма расположена в главе "Основы конституционного строя", из чего вытекает ее основополагающий и незыблемый характер. Эту норму следует рассматривать в неразрывной связи с другими основами федеративного устройства страны, и особенно с теми, которые закреплены в ст. 5 Конституции РФ. Вполне логично, что если субъекты Федерации имеют свои конституции (уставы) и законодательство, то они должны иметь собственные органы государственной власти, которые бы эти конституции (уставы) и законы принимали, исполняли и применяли.

Системный подход к положениям ч. 2 ст. 11 позволяет увидеть и другую ее важную связь, а именно со ст. 10 Конституции РФ, которая закрепляет принцип разделения властей для организации государственной власти в Российской Федерации. Следовательно, государственная власть в субъектах РФ должна строиться на разделении законодательной, исполнительной и судебной власти, а также на основе самостоятельности их органов.

Конституция РФ определяет в ч. 1 ст. 77, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Субъект Российской Федерации самостоятельно устанавливает систему органов государственной власти. Это проявляется прежде всего в их структуре. Например, в большинстве республик избираются президенты (Адыгея, Татарстан, Тува и др.), но среди них есть и такие, где президента нет (Карелия, Коми); законодательные (представительные) органы чаще формируются как однопалатные органы, но имеются и двухпалатные (Свердловская область, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Карелия); в Республике Северная Осетия-Алания учрежден Комитет конституционного надзора, а в некоторых других действуют конституционные суды; встречаются специфические образования: Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера в составе Думы Ханты-Мансийского автономного округа; Государственный Совет как особый коллективный орган исполнительной власти Республики Дагестан. По-разному именуются законодательные органы государственной власти (Хурал, Народное Собрание, Государственный Совет, Парламент, Законодательное Собрание, Дума) и главы исполнительной власти (Президент, Губернатор, Мэр, Глава Республики, Глава Администрации), разнятся численность депутатов законодательных органов.

Конституция РФ уделяет особое внимание вопросам организации исполнительной власти в субъектах РФ. Этим вопросам посвящены ч. 2 ст. 77 и ст. 78 Конституции РФ, так как организация этой ветви власти особенно важна для обеспечения конституционного принципа единства государственной власти в масштабе всей страны.

Для разрешения споров в сфере компетенции органов законодательной власти Российской Федерации и ее субъектов Конституция РФ и федеральные законы предусматривают использование согласительных процедур, обращение в соответствующие суды, включая Конституционный Суд РФ, другие правовые механизмы.

Организация государственной власти составляет обязательный предмет регулирования конституций и уставов субъектов РФ. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "и" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Субъекты РФ также опираются на другое положение Конституции РФ, согласно которому они образуют свои органы государственной власти самостоятельно (ч. 2 ст. 11).

Конституции и уставы закрепляют в качестве основ конституционного строя системы органов государственной власти, в число которых входят президент республики (глава государства, глава республики) или губернатор других субъектов РФ (в некоторых республиках единоличного главы государства нет), законодательный (представительный) орган (с разными названиями), правительство (кабинет, администрация) и судебные органы. В систему органов государственной власти иногда отдельно включается Конституционный Суд, и хотя в целом эта схема за некоторыми исключениями, повторяет федеральную, по форме системы органов власти субъектов РФ все же очень разнятся. Это объясняется тем, что субъекты РФ, и особенно республики, стремятся внести в системы органов власти региональную (национальную) специфику или просто уйти от однообразия.

Определяя порядок разграничения предметов ведения и полномочий органов субъекта РФ и федеральных органов, конституции и уставы чаще всего прямо исходят из принципов, установленных Конституцией РФ, иногда при этом упоминая и Федеративный договор. Это в полной мере соответствует ст. 73 Конституции РФ, согласно которой вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

При решении вопросов организации государственной власти подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют в конституциях и уставах принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность каждой власти в пределах своей компетенции.

Однако декларативное закрепление в конституции или уставе принципа разделения властей еще не означает, что он повсюду последовательно проводится при решении самого важного и сложного вопроса: взаимоотношений между законодательной и исполнительной властями. Здесь часто проявляется тенденция к установлению определенных форм подотчетности исполнительной власти по отношению к законодательной. В ряде субъектов РФ (Алтайский край, Читинская область, Тамбовская область и др.) в уставы были включены положения, по существу нарушавшие принцип разделения властей и делавшие явный крен в пользу приоритета представительных органов государственной власти, что проявлялось в предоставлении этим органам ряда несвойственных им прав. В Республиках Татарстан и Удмуртия парламент (Государственный Совет) рассматривается в Конституции как высший представительный, законодательный и контрольный орган, вследствие чего кабинет министров несет перед ним ответственность.

Поскольку согласно Конституции РФ законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией РФ, закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение. Это противоречило бы и ст. 77 (ч. 2) Конституции РФ, так как создавало бы препятствия для реализации ее положения о том, что по определенным полномочиям федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти, органы государственной власти в субъектах РФ формируются на тех же принципах, что и федеральные.

Законодательные (представительные) органы в субъектах РФ олицетворяют народное представительство и осуществляют главным образом законодательные функции, принимая конституции (уставы), законы и другие правовые акты, утверждая бюджет. Их положение в системе органов государственной власти определяется принципом разделения властей, который закреплен во всех конституциях и уставах. Однако в вопросах компетенции и особенно во взаимоотношениях с исполнительной властью законодательные (представительные) органы различных субъектов РФ неодинаковы. Различия касаются и форм организации законодательного процесса, процедуры рассмотрения вопросов.

В некоторых регионах периодически возникают конфронтационные отношения между законодательной и исполнительной властью, и тогда законодательный орган, всячески препятствуя деятельности администрации, как бы выходит на авансцену политической борьбы, подчеркивает свою самостоятельность. Но в спокойной обстановке роль этих органов кажется менее заметной, поскольку самые принципиальные вопросы государственной жизни регулируются федеральным законодательством, а в решении насущных проблем региона доминирующую роль играет исполнительная власть. Однако сказанное не ослабляет фундаментального значения органов народного представительства для демократической организации государственной власти.

Организация исполнительной власти в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах менее разнообразна, чем в республиках. Исполнительная власть в этих субъектах реализуется администрацией (Правительством), руководство которой осуществляет на принципах единоначалия ее Глава (губернатор, глава администрации, мэр). Глава администрации - это высшее выборное административное должностное лицо, осуществляющее функции и полномочия главы исполнительной власти в системе исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. Его взаимоотношение с администрацией (правительством) субъекта РФ могут быть представлены тремя основными моделями:

Глава администрации (губернатор) непосредственно осуществляет исполнительную власть, руководя прямо подчиненными ему отраслевыми и функциональными подразделениями администрации (Тюменская область, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и др.);

Глава администрации (губернатор) осуществляет исполнительную власть через формируемый им самостоятельный орган общей компетенции - правительство или администрацию субъекта Федерации. Этот орган может возглавляться должностным лицом, назначаемым губернатором (председатель Правительства, первый заместитель главы администрации, вице-губернатор) - Московская, Мурманская, Тульская, Ярославская области, Ханты-Мансийский автономный округ и др.

Глава администрации (губернатор) непосредственно возглавляет орган общей компетенции - Правительство или администрацию субъекта Федерации (Краснодарский, Ставропольский края, Липецкая, Саратовская области и др.). При этом Правительство и отраслевые органы исполнительной власти формируются губернатором, а контрольные функции законодательной власти существенно ограничены.

Глава исполнительной власти (губернатор, глава администрации) по предметам ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ. В его компетенцию входит:

1. определение в соответствии с Уставом субъекта РФ внутренней политики по вопросам исключительных полномочий субъекта Федерации;

2. представительство интересов субъекта Федерации в Правительстве РФ, федеральных органах исполнительной власти и в отношениях с другими субъектами РФ;

3. разработка и представление на утверждение законодательного органа субъекта Федерации бюджета, обеспечение его исполнения;

4. согласование решений об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральных министров и ведомств, назначении их руководителей;

5. утверждение структуры органов исполнительной власти субъекта Федерации, назначение и освобождение от должности руководителей отраслевых и территориальных органов субъектов Федерации и др.

В систему органов государственной администрации субъектов РФ, руководимую главой исполнительной власти (Президентом республики, председателем Правительства, главой администрации, губернатором) могут входить:

- органы исполнительной власти общей компетенции - Правительство или Администрация (за исключением некоторых субъектов Федерации). Заместители главы Правительства или администрации являются, как правило, руководителями ключевых ведомств субъекта Федерации либо курируют деятельность нескольких ведомств. В состав Правительства могут входить Президент республики (Республика Коми) либо губернатор и вице-губернатор (Вологодская область);

- государственная администрация субъекта Федерации, включающая органы исполнительной власти специальной компетенции: в республиках и ряде краев и областей - министерства, государственные комитеты, комитеты, департаменты и т.д. В иных субъектах - комитеты, департаменты, управления, отделы. Они могут быть двух видов:

- органы совместного подчинения, входящие в систему федеральной государственной администрации и одновременно подчиняющиеся главе исполнительной власти субъекта Федерации (органы внутренних дел, финансов, управления государственным имуществом, социальной защиты населения);

- органы государственной администрации субъекта Федерации, строящие свои отношения с федеральными органами исполнительной власти на основе методических рекомендаций и соглашений (органы образования, здравоохранения, культуры и т.д.);

- территориальные органы исполнительной власти субъекта Федерации общей или специальной компетенции. Территориальные органы общей компетенции (префекты, управляющие и т.д.) осуществляют исполнительную власть на территории округов (префектур), объединяющих несколько административно-территориальных единиц (районов в городе, районов и городов). Главы округов (префектур) по должности входят в состав правительства субъекта Федерации (Москва, Ленинградская область). Деконцентрация исполнительной власти субъекта Федерации имеет свои особенности в Свердловской области, где администрация управленческих округов имеет статус территориальных межотраслевых органов государственной власти и координирует на своей территории деятельность ведомств субъекта Федерации. Все эти органы создаются не как органы административно-территориальных единиц, а как органы субъекта РФ на местах. К органам специальной компетенции относятся территориальные органы в городах и районах, представляющие отраслевые и межотраслевые ведомства субъекта РФ (Краснодарский край и др.);

- местные государственные органы субъектов Федерации общей компетенции в первичных административно-территориальных единицах, в тех, на которые непосредственно делится территория субъекта (Башкортостан, Татарстан, Удмуртия и др.). В этих случаях главы местной государственной администрации либо назначаются Президентом, губернатором, либо избираются непосредственно населением. В соответствии с Законом "О местных органах государственной власти" 1994 г. Республики Саха (Якутия) главы местных администраций улуса, (района) и городов республиканского подчинения подлежат утверждению Президентом республики. Президент республики вправе отрешать глав местных органов исполнительной власти от должности и привлекать к административной ответственности.

Таким образом, наличие единой вертикали исполнительной власти в РФ не исключает разнообразие вариантов организации исполнительной власти в субъектах Федерации. Они отражают специфику деятельности государственной администрации субъектов РФ и по своему разнообразию превосходят варианты организаций других органов государственной власти в этих субъектах. Это многообразие нередко приводит к ряду несоответствий конституционному принципу разделения власти.

В связи с вступлением в силу Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" происходит определенная унификация органов исполнительной власти во всех субъектах РФ. Нормы этого Закона содержат требования о том, чтобы в каждом субъекте РФ была установлена система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Одновременно Конституциями (уставами) субъектов РФ может устанавливаться должность высшего должностного лица, являющегося руководителем высшего органа исполнительной власти. Наименование такой должности и высшего исполнительного органа государственной власти определяется Конституциями (уставами) субъектов РФ.[[1]](#footnote-1)

Таким образом, Конституция РФ закрепляет основы организации государственной власти в субъектах РФ, предоставляет субъектам РФ устанавливать самостоятельно систему органов государственной власти, но в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. Особенности государственного управления в городе федерального значения на примере г. Москвы

2.1 Законодательные органы государственной власти г. Москвы

Управление городами Москвой и Санкт-Петербургом имеет ряд различий. Юридические и фактические различия связаны, в частности, с тем, что Москва имеет статус столицы государства Российской Федерации.

Считается, что как и иные субъекты РФ, города федерального значения Москва и Санкт-Петербург обладают своей государственной властью. Она осуществляется в пределах их предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ, либо непосредственно их жителями – гражданами РФ (на выборах, референдумах и др.), либо общегородскими органами государственной власти (законодательными, исполнительными, судебными). В отличие от других крупных городов общемосковские или общие для всего Санкт-Петербурга органы местного самоуправления не создаются, такие органы образуются только во внутригородских подразделениях (районах). В Москве таких районов более 120, в Санкт-Петербурге менее 100. Районы создаются с учетом исторических, географических, градостроительных особенностей, численности населения, расположения транспортных средств, инженерной инфраструктуры и др. Названия районов обычно связаны с историей, местными традициями (например, в Москве – Вешняки, Новогиреево, Перово, в Санкт-Петербурге они носят названия населенных пунктов, прилежащих небольших городов, иногда обозначены номерами, например, 45, 68 и т.д.). Кроме органов местного самоуправления в районах Москвы есть и административные органы – управы.

Наряду с районами в Москве имеется 10 более крупных административных внутригородских округов. Они объединяют в среднем по 12 районов. Округа имеют географические названия (Северо-западный административный округ, Восточный административный округ и др.). Округа не являются единицами местного самоуправления. Они создаются для административного управления соответствующими территориями. Образование, преобразование, упразднение административных округов, присвоение им наименований, изменение границ осуществляется высшим должностным лицом г. Москвы (субъекта РФ) – мэром г. Москвы.

Московская городская Дума является выборным, постоянно действующим представительным и законодательным органом власти города Москвы.

Московская городская Дума состоит из 35 депутатов, избираемых прямыми выборами жителями г. Москвы – гражданами РФ в соответствии с основными принципами федерального избирательного права. Уставом города Москвы определён пятилетний срок полномочий депутатов городской Думы. Она вправе принимать законы г. Москвы и другие решения, если в ее состав избрано не менее 2/3 депутатов от установленной Уставом г. Москвы численности. Депутат Думы работает на постоянной основе (оплачивается из средств государственного бюджета) и не вправе заниматься другой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Он вправе сложить свои полномочия досрочно. Руководит работой Думы ее председатель и его заместители, избираемые тайным голосованием из числа депутатов. В Думе могут быть созданы депутатские фракции (объединения). Депутаты Московской городской Думы пользуются правом внеочередного приема руководителями и другими должностными лицами исполнительной власти города Москвы в срок не более двух недель (не считая отпуска, болезни, командировки), вправе присутствовать и выступать на заседаниях Правительства Москвы и иных органов исполнительной власти города Москвы.

Московская городская Дума имеет исключительные полномочия, то есть по определенным вопросам решения принимает только она. К их числу относятся:

* принятие Устава города, законов, постановлений;
* принятие бюджета Москвы, внебюджетных фондов и отчета об их исполнении;
* установление региональных (общемосковских) и местных (для местного самоуправления) налогов и сборов;
* утверждение генерального плана развития Москвы;
* установление и изменения структуры городской Думы, депутатских комиссий, рабочих групп, аппарата Думы;
* осуществление права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания России;
* избрание представителя городской Думы в Совет Федерации и согласованные назначения другого представителя от исполнительной власти г. Москвы;
* толкование законов г. Москвы (за исключением Устава г. Москвы, что делает Уставный суд г. Москвы);
* назначение председателя Контрольно-счетной палаты г. Москвы, его заместителей и аудиторов;
* назначению по представлению мэра г. Москвы судей Уставного суда;
* назначение мировых судей г. Москвы;
* назначение даты выборов в городскую Думу;
* установление порядка и даты референдума г. Москвы; заключение соглашений с органами государственной власти других субъектов РФ и иностранных государств (речь не идет о соглашениях политического характера);
* создание, объединение, упразднение муниципальных образований г. Москве;
* установление порядка организации и деятельности органов территориального общественного самоуправления;
* установление административной ответственности по вопросам, отнесенных к полномочиям субъекта РФ (в данном случае – г. Москвы) и другие вопросы.

Устав г. Москвы и поправки к нему принимаются не менее чем двумя третями голосов, законы – не менее чем половиной голосов от установленной численности Думы. Законопроекты о налогах, изменение финансовых обязательств города, другие законопроекты, касающиеся бюджета города, рассматриваются Думой по представлению мэра города или при наличии его заключения.

Московская городская Дума работает на заседаниях посредством деятельности постоянных комиссий, работа депутатов и в других органах.

Она самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности.

Московская городская Дума может принять решение о свое самороспуске. Она может быть распущена мэром г. Москвы, если суд признал ее нормативный акт противоречащим Конституции РФ, Уставу г. Москвы, федеральному закону и она в течение шести месяцев не отменила и не исправила такой акт.

Для эффективной деятельности коллегиального органа власти и управления депутаты в январе 1994 года постановлением Московской городской Думы под N 1 приняли "Регламент Московской городской Думы". По мере накопления опыта появилась необходимость восполнить пробелы в правилах и процедурах работы, уточнить некоторые нормы правового акта. В феврале 1998 года депутаты второго созыва приняли новую редакцию Регламента. Депутаты третьего созыва работают по Регламенту, утвержденному постановлением Московской городской Думы от 19 июня 2002 года № 171. Регламент постоянно совершенствуется и в него вносятся изменения.

Выражая волю и интересы жителей столицы, в июне 1995 года Дума приняла Устав (Основной Закон) города Москвы. В связи с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и других федеральных законов 13 июля 2001 года Московская городская Дума приняла новую редакцию Устава города Москвы. При работе над новой редакцией Устава была сохранена его концепция. Структура не претерпела существенных изменений. Серьезные изменения были внесены в текст Устава. Наиболее существенным образом были усовершенствованы положения, регулирующие организацию деятельности органов исполнительной власти города и Московской городской Думы. В новой редакции Устава города Москвы существенные изменения претерпели также положения, касающиеся статуса и полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти города Москвы - Московской городской Думы. В области законодательного процесса основным нововведением стало четкое разграничение вопросов, по которым принимаются законы города Москвы, и вопросов, по которым принимаются постановления Московской городской Думы. В соответствии с изменяющимся федеральным законодательством депутаты постоянно ведут работу по совершенствованию Устава города Москвы. В него вносились изменения 6 ноября 2002 года, 19 марта 2003 года и 22 октября 2003 года. Устав провозглашает: "источником власти в городе Москве являются жители города Москвы, обладающие избирательным правом в соответствии с законодательством. Они осуществляют свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления." Как основной документ, определяющий правовое положение Москвы, города федерального значения - субъекта Российской Федерации, столицы Российской Федерации, Устав сформулировал основные принципы организации и осуществления государственной власти и местного самоуправления в городе Москве, разграничил сферы полномочий и ответственности органов представительной и исполнительной властей, определил принцип территориального устройства Москвы. В соответствии с Уставом законотворчество является главным направлением деятельности Думы. Законодательному органу предписано также право толкования законодательных актов города, за исключением Устава города Москвы, и контроля за их исполнением на территории Москвы.

Для осуществления контрольных функций Московская городская Дума наделена правом выражать недоверие Мэру Москвы и должностным лицам, в назначении которых Московская городская Дума принимала участие, в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством и Уставом города Москвы.

Как представительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации городская Дума дает согласие на назначение Прокурора города Москвы, начальника Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в городе Москве, Председателя Контрольно-счетной палаты Москвы, его заместителей, аудиторов Контрольно-счетной палаты, утверждение общего и дополнительного списков народных заседателей, представленного органами местного самоуправления, а также назначает мировых судей города Москвы в порядке, установленном законами города Москвы и по представлению Мэра Москвы судей Уставного суда города Москвы.

Московская городская Дума как законодательный орган субъекта Российской Федерации обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, правом избрания своего представителя и согласования назначения представителя от исполнительного органа государственной власти города Москвы в Совете Федерации в порядке, установленном федеральным законом и правовыми актами города Москвы.

Система региональной власти в городе Москве далека от демократических идеалов, которые приводятся в качестве примера в отечественной научной и учебной литературе.

Во-первых, количественный состав представительного коллегиального органа – Московской городской Думы, равный 35 депутатам не может обеспечить объективность принятия решения по вопросам, выносимым на рассмотрение в Думе. Количественно больший состав представительного органа способствовал бы повышению его интеллектуального потенциала. На увеличенный состав депутатов городского парламента следует возложить контролирующие функции, а также меру ответственности за ненадлежащее исполнение своих обязанностей членами Правительства Москвы. Следует отметить, что численность депутатов Московского городского Совета народных депутатов по состоянию на 1 января 1991 г. составляла 470 человек, а на выборах 17 декабря 1950 г. в Московский Совет депутатов трудящихся избирали 1452 депутата. Как видно из приведенных примеров, современная система управления в городе при сосредоточении основных функций у Мэра столицы и отсутствии сильной представительной власти не соответствует принципам современной российской государственности. Столице необходима существенная корректировка Устава города Москвы, нацеленная на его приведение в соответствие федеральному законодательству, на сбалансирование полномочий и прерогатив администрации и представительной власти.

Во-вторых, представляется более разумным на увеличенный состав «народных избранников» – депутатов городского парламента, возложить контролирующие функции, а также меру ответственности за ненадлежащее исполнение своих обязанностей членами Правительства Москвы, а не на Мэра в единственном числе. Власть является ответственной не тогда, когда она может быть ликвидирована решением вышестоящего начальства, а тогда, когда ее замена может быть проведена по воле граждан, чьи интересы обязана обеспечивать. Помимо этого, данное изменение позволило бы избежать нежелательного субъективизма и предвзятости в оценке работы Правительства. Целесообразным представляется наделение депутатов определенными механизмами контроля московских чиновников.

Таким образом, Московская городская Дума продолжает и развивает исторические традиции городского самоуправления и предшествовавших институтов законодательной власти России.

2.2 Организация исполнительных органов государственной власти в г. Москве

Высшим постоянно действующим коллегиальным органом исполнительной власти г. Москвы является Правительство Москвы. Оно обладает общей компетенцией и обеспечивает согласованную деятельность других органов исполнительной власти г. Москвы. Правительство возглавляет мэр г. Москвы, являющийся главой субъекта РФ (Москвы).

Мэр Москвы избирается жителями города Москвы на пять лет на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Мэром Москвы может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет и обладающий избирательным правом. В настоящее время Мэром Москвы является Юрий Михайлович Лужков, который уже трижды избирался москвичами на эту должность.

Мэр Москвы не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, иные государственные должности города Москвы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, выборные муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также обязан соблюдать иные ограничения и запреты, установленные федеральным законодательством и законами города Москвы.

Он занимает свою должность как и другие главы субъектов РФ, путем наделения его полномочиями Городской Думой по представлению Президента РФ. Мэр непосредственно или через другие органы исполнительной власти решает вопросы социально-экономического развития города, представляет Москву и выступает от ее имени, подписывает и вправе отклонять законы, принятые городской Думой (вето мэра может быть преодолено голосами не менее 2/3 состава Думы); формирует Правительство Москвы; назначает представителя от исполнительной власти Москвы в Совет Федерации; назначает своих полномочных представителей в Московской городской Думе, иных органах; в случаях, угрожающих безопасности и здоровью жителей г. Москвы, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения, правопорядку, мэр вправе принимать необходимые меры по предупреждению экстремальных обстоятельств, ликвидации их последствий с немедленным уведомлением федеральных органов государственной власти. Он вправе отменять правовые акты органов исполнительной власти и должностных лиц г. Москвы (за исключением постановлений Правительства Москвы). Мэр издает указы (нормативные правовые акты) и распоряжения (по вопросам оперативно-исполнительного характера). Правовые акты Мэра Москвы вступают в силу в порядке, установленном законом города Москвы. Нормативные правовые акты Мэра Москвы, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее чем через 10 дней после их официального опубликования

Московская городская Дума вправе выразить мэру недоверие в двух случаях:

1. принятия им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, Уставу г. Москвы, иным законам г. Москвы, противоречия установлены судом;

2. при грубом нарушении названных выше правовых актов, а также указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, если факт нарушения установлен судом, и оно повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан. Решение о недоверии мэру принимается двумя третями голосов Думы по инициативе не менее трети депутатов. Недоверие влечет за собой немедленную отставку мэра и Правительства Москвы (Правительство Москвы продолжает исполнять свои обязанности до создания нового Правительства, но некоторые важные полномочия оно не вправе осуществлять).

В структуру городской администрации входят коллегиальный орган исполнительной власти - правительство Москвы, управление делами мэрии, отраслевые и функциональные органы городской администрации, префекты административных округов, а также иные органы, создаваемые мэром. Отраслевые органы городской администрации могут распоряжениями мэра объединяться в комплексы городского управления. Городская администрация как исполнительный орган самоуправления имеет территориальные отделения в районах города - районные управления.

Таким образом, для администрации г. Москвы установлен двойной статус: она является как органом государственной власти субъекта РФ, так и органом местного самоуправления. В последнем случае глава управы возглавляет администрацию муниципального района.

Устав Москвы детально регламентирует компетенцию мэра и вице-мэра, выполняющего поручения мэра города. Мэр устанавливает и изменяет структуру городской администрации, определяет компетенцию её органов, назначает руководителей органов городской администрации и освобождает их от должности, применяет к должностным лицам городской администрации меры поощрения и дисциплинарной ответственности, назначает руководителей предприятий, учреждений и организаций городского подчинения, издаёт по вопросам своей компетенции распоряжения.

Правительство Москвы рассматривает наиболее важные вопросы жизни города и управления городским хозяйством, вносимые мэром. В составе правительства: премьер, его первые заместители и заместители, управляющий делами мэрии Москвы, министры правительства Москвы из числа руководителей отраслевых, функциональных органов городской администрации, префекты административных округов. Премьером правительства является мэр Москвы или, по его решению, вице-мэр, а также иное лицо, назначенное мэром и утверждённое в должности постановлением Московской городской Думы. Заместители премьера назначаются и освобождаются от должности мэром, который также распределяет обязанности между членами правительства. Правительство издаёт постановления, а премьер вправе издавать распоряжения.[[2]](#footnote-2)

Отраслевые и функциональные органы городской администрации - департаменты - осуществляют исполнительно-распорядительные функции в определённых отраслях и сферах управления городом (Приложение 1).Их руководители назначаются мэром и издают по вопросам своей компетенции приказы, обязательные для исполнения всеми подразделениями и служащими департамента. Положения о департаментах утверждаются мэром.

Префекты административных округов - должностные лица городской администрации, осуществляющие в пределах своих полномочий исполнительно-распорядительную, координирующую и контрольную деятельность на территории соответствующих округов. Назначаются они мэром или издают распоряжения.

Должностными лицами городской администрации являются: мэр, члены правительства, руководители органов городской администрации и их заместители, а также другие служащие администрации согласно номенклатурному перечню, утверждённому мэром, наделённые административно-распорядительными полномочиями.

Управление и распоряжение объектами собственности Москвы. Их реконструкция, реставрация и строительство, изыскание необходимых инвестиций, предоставление зданий и сооружений в аренду федеральным органам государственной власти, установление ставок арендной платы; управление и распоряжение земельными участками. Сбор земельных платежей и взыскание штрафов за нарушение земельного законодательства, очистка и рекультивация земель, зонирование территории Москвы, градостроительные планы, контроль за использованием и охраной земель осуществляются городской администрацией.

Районная управа обеспечивает решение вопросов местного значения, а также руководство хозяйственными и социальными службами района, включая контроль за деятельностью предприятий, учреждений и организаций на территории района (торговли, общественного питания, бытового обслуживания) независимо от форм собственности.

Судебная система в г. Москве является составной частью судебной системы Российской Федерации и включает Московский городской суд, районные суды, Арбитражный суд г. Москвы, Уставный суд г. Москвы, мировых судей, другие суды, учреждаемые в соответствии с федеральным законом. Уставный суд и мировые судьи являются не федеральными судами, а судами субъекта Федерации (Москвы). Остальные суды – федеральные суды. Уставный суд рассматривает вопросы соответствия законов и иных нормативных правовых актов: Уставу г. Москвы, а также дает официальное толкование Уставу г. Москвы. Его члены назначаются городской Думой по представлению мэра. Мировые судьи рассматривают дела по вопросам, указанным федеральным законом. Каждый судья действует в судебном участке, объединяющем группу улиц, кварталов города или крупных домов.

Прокуратура, действующая в г. Москве, является федеральным органом, организованным на основе единоначалия.

Таким образом, органами государственной власти г. Москвы являются Московская городская Дума, Правительство Москвы, Уставный суд г. Москвы и мировые судьи. Московская городская Дума – законодательный (представительный) орган г. Москвы, Правительство Москвы – высший исполнительный государственный орган г. Москвы, суды – органы судебной власти г. Москвы.

3. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления

Российская Федерация в настоящее время ведет активный поиск оптимальных форм муниципального строительства, а также методов соединения интересов государства и местных сообществ. В связи с этим особое актуальное значение в современный период приобретает проблема взаимоотношений государственных и местных органов.

Вопросы взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления урегулированы в конституциях (уставах) субъектов РФ, законах субъектов о местном самоуправлении. Например, ст. 55 Устава (Основного закона) Воронежской области «Взаимоотношения органов государственной власти Воронежской области и органов местного самоуправления» устанавливает, что органы государственной власти Воронежской области создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и иные условия для становления и развития местного самоуправления, разрабатывают и реализуют программу развития местного самоуправления в Воронежской области, финансируемую за счет средств областного бюджета, оказывают содействие населению в осуществлении местного самоуправлнеия.

Отношения по взаимодействию органов местного самоуправления и органов государственной власти Санкт-Петербурга урегулированы в ст. 64 Устава Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (ред. от 4 июня 2007 г.), в котором установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Санкт-Петербурга.

Правовые акты, принятые органами местного самоуправления в пределах их компетенции, не могут быть отменены органами государственной власти Санкт-Петербурга.

Органы государственной власти Санкт-Петербурга оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их полномочий.

Законом Санкт-Петербурга органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями органов государственной власти Санкт-Петербурга в соответствии с действующим законодательством с одновременной передачей материальных и финансовых средств. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга определяются законами Санкт-Петербурга.

Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению в порядке, установленном законом Санкт-Петербурга, органами государственной власти Санкт-Петербурга, должностными лицами органов государственной власти Санкт-Петербурга, к которым эти обращения направлены.

Статья 5 «Взаимодействие органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления» Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 г. №56 (в ред. от 31 мая 2006 г.) « Об организации местного самоуправления в городе Москве» также регулирует подобное взаимодействие.

Органы государственной власти города Москвы создают необходимые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их функций и полномочий. Взаимодействие органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления по отдельным вопросам может регулироваться договорами и соглашениями между органами исполнительной власти города Москвы и органами местного самоуправления, заключаемыми в порядке, установленном законодательством. В целях координации своей деятельности органы государственной власти города Москвы и органы местного самоуправления могут создавать совместные координационные, консультационные, совещательные и другие рабочие органы, действующие на постоянной или временной основе. Порядок формирования и осуществления деятельности таких органов определяется правовыми актами города Москвы и правовыми актами органов местного самоуправления.

Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в Московской городской Думе.

Органы государственной власти города Москвы оказывают методическое, кадровое и иное организационное содействие органам местного самоуправления; содействуют профессиональной подготовке, переподготовке, повышению квалификации муниципальных служащих, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления.

Важным элементом взаимодействия органов государственной власти города Москвы и местного самоуправления является право органов государственной власти по осуществлению контроля за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Устава и законов города Москвы. В случае несоответствия правовых актов, принятых или изданных органами местного самоуправления и должностными лицами органов местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным законам, иным нормативным правовым актам Российской Федерации, Уставу города Москвы, другим законам и иным нормативным правовым актом города Москвы Правительство Москвы, уполномоченный им орган, Московская городская Дума вправе предложить органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления привести принятые или изданные ими правовые акты в соответствие с указанными правовыми актами Российской Федерации и города Москвы либо отменить их, а также вправе обратиться в суд с заявлением о признании таких актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления недействительным.

Споры и разногласия между органами местного самоуправления и органами государственной власти города Москвы рассматриваются согласительными комиссиями, создаваемые из представителей сторон на паритетных началах, с помощью других согласительных процедур или в судебном порядке.

Помимо конституций и уставов субъектов в ряде регионов страны принято значительное число нормативных правовых актов, регулирующих такую форму взаимодействия государственных и муниципальных органов, как наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Например, Закон Тверской области от 26 ноября 1998 г. № 38-ОЗ-2 (в ред. от 4 мая 2006г.) «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния». Предусмотрен и обратный процесс передачи полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти. Например, Решение Совета депутатов городского поселения Солнечногорск Солнечногорского муниципального района Московской области от 2 марта 2006г. № 22/7 «О реализации Закона Московской области от 2 ноября 2005г. № 231/2005-оз «О порядке решения вопросов местного значения вновь образованных поселений на территории Московской области в переходный период».

На основании анализа рассмотренных выше законодательных актов о местном самоуправлении можно выделить следующие формы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления:

1. наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
2. передача полномочий от органов местного самоуправления органам государственной власти;
3. заключение договоров и соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в порядке, установленном законодательством;
4. контроль со стороны органов государственной власти за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления законодательства;
5. создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов как временных, так и постоянно действующих;
6. право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
7. рассмотрение обращений органов местного самоуправления органами государственной власти, должностными лицами субъектов РФ, к которым эти обращения направлены, в порядке, установленном законодательством.[[3]](#footnote-3)

Таким образом, органы государственной власти создают необходимые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие органам местного самоуправления в осуществлении их функций и полномочий.

Заключение

Система органов государственной власти формируется субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими положениями, вводимыми федеральным законом. При решении вопросов организации государственной власти подавляющее большинство субъектов РФ закрепляют в конституциях и уставах принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность каждой власти в пределах своей компетенции.

Система органов государственной власти в г. Москве имеет ряд особенностей. Органами государственной власти г. Москвы являются Московская городская Дума, Правительство Москвы, Уставный суд г. Москвы и мировые судьи. Московская городская Дума – законодательный (представительный) орган г. Москвы, Правительство Москвы – высший исполнительный государственный орган г. Москвы, суды – органы судебной власти г. Москвы. Правительство Москвы правомочно решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению исполнительной власти города Москвы - субъекта Российской Федерации, кроме тех, которые входят согласно федеральному законодательству и законодательству города Москвы в компетенцию федеральных органов исполнительной власти и Мэра Москвы. Для администрации г. Москвы установлен двойной статус: она является как органом государственной власти субъекта РФ, так и органом местного самоуправления. Системы органов государственной власти городов федерального значения строятся с учетом необходимости решения на комплексной основе стоящих перед ними задач, в том числе и не свойственных органам государственной власти других субъектов Российской Федерации. Таким образом, в процессе подготовки курсовой работы были определены конституционные основы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, выявлены особенности государственного управления в г. Москве.

Список литературы

1. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов РФ. – М.: «Городец-издат», 2001. – 134-155с.

2. Глазунова Н.И.Система государственного и муниципального управления. – М.: «Издательство Проспект», 2008. – 487-493с.

3. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М.: «ЮНИТИ-ДАНА», 2004. – 112 с.

4. Устав г. Москвы (в ред. от 22 ноября 2008 г.)

5. Черепанов В.А. Федеративная реформа в России. – М.: «Социально-политическая мысль», 2007. – 229-250 с.

6. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: «Юристъ», 2005. – 149-155 с.

7. Широковских В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.//Юрист. – 2008г. - №1. – 23-25с.

8. Шутрина Е.С.Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления.//Государственная власть и местное самоуправление. – 2006г. - №7. – 14-18с.

9. ФЗ от 6 октября 1999г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Приложение 1

Начало формы

Отраслевые и функциональные органы исполнительной власти

 Комплекс городского хозяйства Москвы (Бирюков П.П.)

 Комплекс архитектуры, строительства, развития и реконструкции города Москвы (Ресин В.И.)

 Комплекс экономической политики и развития города Москвы (Росляк Ю.В.)

 Комплекс социальной сферы города Москвы (Швецова Л.И.)

 Комплекс имущественно-земельных отношений города Москвы (Силкин В.Н.)

 Подразделения в ведении руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы в ранге первого заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы (Коробченко В.А.)

 Подразделения в ведении заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам межрегионального сотрудничества, массовых коммуникаций, спорта и туризма (Байдаков С.Л.)

 Подразделения в ведении заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам контроля за инвестициями и контрактами (Рябинин А.В.)

 Подразделения в ведении заместителя Мэра Москвы в Правительстве Москвы, полномочного представителя Мэра Москвы в Мосгордуме (Виноградов В.Ю.)

 Департамент внешнеэкономических и международных связей города Москвы (Мурадов Г.Л.)

 Департамент потребительского рынка и услуг города Москвы (Малышков В.И.)

 Департамент продовольственных ресурсов города Москвы (Бабурин А.И.)

 Департамент природопользования и охраны окружающей среды города Москвы (Бочин Л.А.)

 Департамент поддержки и развития малого предпринимательства города Москвы (Вышегородцев М.М.)

 Департамент финансов города Москвы (Коростелев Ю.В.)

 Департамент науки и промышленной политики города Москвы (Пантелеев Е.А.)

 Департамент городского заказа капитального строительства города Москвы (Мосгорзаказ) (Моносов Л.А.)

 Комитет государственного строительного надзора города Москвы (Мосгосстройнадзор) (Зайко А.Н.)

 Главное управление государственного финансового контроля города Москвы (Винокурова Л.А.)

 Комитет по культурному наследию города Москвы (Шевчук В.А.)

 Управление по обеспечению деятельности мировых судей города Москвы (Волохов В.Н.)

 Управление информатизации города Москвы (Михайлов А.Н.)

 Государственная инспекция города Москвы по качеству сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (МОСГИК) (Гордиенко Л.И.)

 Государственная инспекция по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы (Госинспекция по недвижимости) (Оборкина Л.Н.)

 Государственная жилищная инспекция города Москвы (Мосжилинспекция) (Объедков В.И.)

 Объединение административно-технических инспекций города Москвы (ОАТИ) (Ножипов Х.А.)

Конец формы

1. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов РФ. – М.: «Городец-издат», 2001. – 134-155с. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: «Юристъ», 2005. – 149-125с. [↑](#footnote-ref-2)
3. Широковских В.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления.//Юрист. – 2008г. - №1. – 23-25с. [↑](#footnote-ref-3)