Федеральное агентство по образованию

ГОУ ВПО Ростовский государственный

Экономический университет "РИНХ"

Юридический факультет

Кафедра конституционного и муниципального права

Становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области: исторические традиции и особенности развития

Курсовая работа

Научный руководитель

Дата сдачи курсовой работы

Дата защиты

Оценка

Азов

2007

**Содержание**

Введение

1. Становление и развитие органов местного самоуправления на Дону

1.1. Многообразие форм народовластия на территории Ростовской области в историческом развитии

1.2. Демократические традиции казачьего самоуправления

2. Становление органов местного самоуправления в Ростовской области на современном этапе

Заключение

Библиографический список

**Введение**

В демократическом государстве организация и осуществление власти базируются на принципе разделения властей, который сочетается с принципом местного самоуправления. Этот принцип обеспечивает такую децентрализацию системы управления в Российской Федерации, которая делает данную систему наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление в Российской Федерации – это такой способ организации и осуществления власти на местах, который « обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».(ст.130 Конституции РФ).

Местное самоуправление в Ростовской области – признаваемая и гарантированная Конституцией Российской Федерации, настоящим Уставом самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, исторических и иных местных традиций Ростовской области.

Местное самоуправление – наиболее демократичный способ самоорганизации территориального сообщества, усовершенствованный за многовековой путь своего развития, впитавший в себя опыт и исторические традиции многих народов, - стало обычной формой жизни всех цивилизованных стран.

Дон – это уникальная земля, где на протяжении многих веков смешивались разные культуры, создавались разнообразные формы управления и демократия имеет давние традиции. Явлением всемирной истории является казачье самоуправление. Войско Донское прошло путь становления самоуправления и затем врастания этой системы в единый государственный организм.

Дон является одной из немногих территорий России, где история выборов местного самоуправления насчитывает более двух тысяч лет.

Тема моей курсовой работы «Становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области: исторические традиции и особенности развития» сегодня актуальна и значима, так как местное самоуправление является связующим звеном между государственной властью и населением и через деятельность органов местного самоуправления народ оценивает государственную политику.

В современных условиях радикального изменения общественного уклада России наиболее важным вопросом власти является создание благоприятных условий жизни человека. Тепло и электроснабжение, водопровод и дорожная сеть, общественный транспорт и личная безопасность, а также многое другое – повседневная забота местного самоуправления.

Цель моей работы показать, как на протяжении многих веков шло становление и развитие местного самоуправления в Ростовской области с учетом традиций и особенностей региона, о чем свидетельствует поиск наиболее эффективных форм организации местного самоуправления с учетом местного хозяйственного уклада и исторического опыта.

**1.1. Многообразие форм народовластия на территории Ростовской области в историческом развитии**

Начало новому городовому устройству положил Пётр 1, учредив в 1699 г. в Москве бургомистрову палату, переименованную в дальнейшем в ратушу. Ежегодный выбор бургомистров предоставлялся самим горожанам – «кого и поскольку человек они захотят». С выходом в апреле 1785 г. общего положения о городах, или «Грамоты на права и выгоды городов Российской империи», городские обыватели наделялись правом составлять городское общество, а для общественного управления избирать общую городскую думу из гласных и городского голову.

Городовое положение начало действовать в Таганроге и Нахичевани с конца XVIII в., а в Ростове – с 1801 г. Звание городского обывателя получали все, кто официально селился в городе, но «настоящими обывателями» могли считаться лишь горожане, владевшие недвижимостью. Именно они вносились в обывательскую книгу города и имели право выбирать городские органы самоуправления при достижении 25 лет и годовом доходе не менее 50 руб. К участию в выборах не допускались лица, состоявшие под судом и следствием.

Горожане выбирали общую думу, которая, в свою очередь, формировала шестигласную думу, включавшую по одному представителю от каждого разряда городских обывателей. В действительности же в г. Ростове-на-Дону до середины XIX в. дума состояла из 4 гласных, и только с 60-х годов она становиться шестигласной. Городские думы были распорядительными органами и имели в своём составе торговые депутации и депутатские купеческие собрания. Руководил шестигласной думой городской голова, которому подчинялись гласные, купеческие и мещанские старосты, словесные судьи и т.д. Шестигласные думы решали вопросы, связанные с проблемами городского хозяйства и торговой полиции. Все должности в них исполнялись на общественных началах.

16 июня 1870 г. учреждается новое « Городовое положение», которое вводиться в Таганроге в 1870 г., в Ростове-на-Дону – в 1871 г., в Нахичевани-на-Дону – в 1872 г., в Новочеркасске – в 1913 г.

На основании «Городового положения»1870г. и проводилась реализация городского самоуправления на юге России. По этому « Положению» все жители города имели право голоса в выборе гласных думы, которая из сословной превращалась во всесословную. Значение реформы заключалось в том, что вводилось общественное управление городом независимо от принадлежности к какому-то сословию. Но устанавливались буржуазные принципы и в числе основных был имущественный ценз, требованиям которого надо было отвечать. Хотя в выборах гласных думы и объявлялось равенство, на деле этого не было. По положению главным органом городского общественного управления являлась городская дума, избираемая лицами, обладающими избирательным правом. К таковым относились плательщики городских сборов:

1) владельцы недвижимых имуществ;

2) содержатели торговых и промышленных заведений;

3) обладатели купеческих, промысловых на мелочный торг или приказчичьих свидетельств 1-го разряда, а также билетов на содержание промышленных заведений;

4) на тех же условиях, что и частные лица, избирательное право имели и ведомства, учреждения, общества, товарищества, монастыри и церкви.

Не платившие налоги не участвовали в выборах самоуправления города. Деятельность городских дум по «Положению» сводилась к хозяйственным функциям: заботе о ремонте общественных зданий, чистоте и освещении города, благоустройстве улиц мостовых, садов, водопроводов и т.д. Как видно, самоуправление городских дум было ограничено хозяйственной деятельностью, но оно являлось выборным от всех сословий и в этом его значение. Власти стремились не допускать думы к широкой общественной деятельности и подчиняли губернаторам. Городской голова утверждался губернатором, а в губернских городах – министром внутренних дел. Нередко председатель думы и городской голова был одним и тем же лицом.

Новое положение строго вменяло в обязанность гласных думы их присутствие на каждом заседании думы (за неявку взимался денежный штраф). Состав думы считался полномочным при наличии 1/3 гласных для Ростова-на-Дону и Таганрога, для остальных городов Области Войска Донского – при наличии не менее половины состава.

Городские думы городов Ростовской области, обслуживая нужды горожан, работали в сложных условиях с учетом многонационального состава населения, когда в органах самоуправления должно быть не менее одной трети нехристианских гласных. Кроме того, в городах проживали промышленники и торговцы казачьего происхождения и они входили в число гласных, эта категория избранных отстаивала интересы казачества, проживающего в городах.

Узкий круг избирателей, нечеткость критериев при составлении списков лиц, чье имущество достигало уровня ценза, привели к тому, что в течение нескольких лет в органы ростовского городского самоуправления избирались одни и те же лица. Так, на выборах 1893 г. в Ростове-на-Дону впервые получили статус гласного только около 5% от общего числа выбранных лиц. В четырёхлетие с 1905 по 1909 гг. число гласных городской думы составило всего 32 человека вместо положенных 60, да и Таганрог не набрал полного числа гласных.

Гласные городских дум Области Войска Донского после революционных событий 1903-1907 гг. в своей работе старались учитывать интересы различных слоёв городского населения. Был рассмотрен и решён вопрос об отдыхе рабочих и служащих. Дума Ростова-на-Дону ходатайствовала о включении города в число местностей, где располагалось введение всеобщего обучения. В 1910 г. был поставлен вопрос об открытии в Ростове-на-Дону университета.

Особое внимание думы уделяли экономическому развитию городского хозяйства и его инфраструктуры. Однако решение этих вопросов во многом зависело от назначаемого царём градоначальника. Он руководил сбором налогов и расходованием бюджетных средств, тем самым, контролируя почти всю финансово-хозяйственную деятельность городской думы. Он также отвечал за безопасность и общественный порядок. Ему подчинялись полиция и воинские части. Тем не менее, думцам удавалось в большинстве случаев находить общий язык с градоначальником и решать наболевшие проблемы.

События февраля 1917 года всколыхнули всю страну, изменив государственный строй Российской империи и систему власти не только в центре, но и на местах. Если в Петрограде сложилось двоевластие – Временное правительство и Советы рабочих и солдатских депутатов, то на периферии страны зачастую формировались разнообразные властные структуры. На Дону из-за особого статуса Области Войска Донского положение было еще более специфическим, в результате чего одновременно действовали:

1. Представители (комиссары) Временного правительства, которые работали в губернских и уездных городах (назначались Временным правительством из числа местных жителей и выполняли роль губернаторов). Главой Донской области был назначен донской казак М.С. Воронков. После октября 1917 г. они были отстранены от власти.

2. Общественные комитеты (гражданские, исполнительные, охраны порядка и пр.), активно создаваемые на местах в начале марта 1917 г., состояли в основном из представителей средних слоев населения. Доверие к этой ветви новой власти первоначально было велико, и в некоторых городах руководство Советов рабочих и солдатских депутатов передавало комитетам полномочия по охране порядка, участию в создании милиции и контролю за ее деятельностью.

В Ростове-на-Дону в гражданский комитет вошли крупные промышленники, градоначальник, офицеры, интеллигенция. Позднее на объединенном заседании был образован общественный комитет с передачей ему всей полноты власти. Возглавил комитет меньшевик П.С.Петренко. Общественные комитеты создавались во всех округах Дона как органы управления на конкретной территории. Руководителями общественных временных комитетов были избраны: в Таганроге – А. Ханарин, в Нахичевани-на-Дону – Н. Волков, в Новочеркасске – одновременно были созданы 3 исполкома, но вскоре преобразованы в Донской Исполнительный комитет во главе с А.И. Петровским.

3. Городские, поселковые, станичные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, избранные в Азове, Таганроге, Новочеркасске, образовали еще одну ветвь власти.

4. Органы городского самоуправления – городские думы и их исполнительные органы – городские управы, а также городские головы и председатели городских муниципалитетов продолжали работу и после февраля 1917 года.

5. Наконец, на Дону действовала система казачьих органов власти. Первоначально созданные на местах общественные комитеты брали власть в свои руки, оттесняя атаманские правления в станицах и подвергая аресту наиболее консервативных атаманов. Но после состоявшегося большого круга, на котором были избраны донской войсковой атаман А.М. Каледин и войсковое правительство, роль атаманских властных структур в казачьих округах резко возросла.

Согласовывать деятельность всех этих структур было крайне сложно, и хотя предпринимались попытки создать в области новую систему местного самоуправления, они не увенчались успехом.

После событий октября 1917 г. декретами Советской власти ряд властных структур был ликвидирован. Борьба за власть приняла характер ожесточенных столкновений, переросший в военное противостояние, длившееся с 1917 по 1920 гг.

Установление в 1920 г. на Дону власти Советов кардинально изменило и систему местного самоуправления. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила название новых органов власти как «Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов», а по Конституции РСФСР 1937 г. эти органы стали называться «Советами депутатов трудящихся».

Самые представительные органы на местах – Советы – были подотчетны партийным органам. Коммунистическая партия принимала все решения, не являясь, по сути, государственной структурой, и только Конституция СССР 1977 г. официально закрепила это положение, определив, что «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая Партия Советского Союза».

В практике деятельности Советов, наряду с выполнением ими зачастую несвойственных органам местного самоуправления функций, было немало полезного и интересного. Однако во многом этот опыт оказался невостребованным. Деятельность советских органов власти продолжалась до событий начала 1990-х гг., коренным образом изменивших всю систему власти в стране.

По закону РСФСР 1990 г. «Об общих принципах местного самоуправления» местные Советы принимали законодательные акты, регулирующие бюджетные, кредитные, налоговые, земельные, трудовые отношения и т. д., то есть выступали как одно из основных звеньев местного самоуправления, являясь одновременно и органами местного самоуправления, и органами государственной власти на местах. Осенью 1991г., после августовского путча, кардинально меняется политическая структура общества. Прекращается влияние КПСС на органы власти. Указами Президента РФ назначаются главы администраций краев и областей РСФСР. В Ростовской области Главой Администрации был назначен В.Ф. Чуб. Губернатор назначил глав городов и районов области. Исполнительные комитеты Советов расформировались.

**1.2. Демократические традиции казачьего самоуправления**

Особенностью территории Ростовской области являлось то, что большинство населения относило себя к казачеству – своеобразному сословию со своими традициями, в том числе и в организации управления.

Формирование казачьей демократии происходило на земле, где ещё в далёкой древности существовали самобытные формы правления.

Территорию Подонья – Приазовья заселяли скифы (VII–II) и сарматы (II–I вв. до н. э.). Племена и племенные объединения возглавляли вожди, которых сначала выбирали, а позднее их власть передавалась по наследству. Символами власти у этих кочевых племен были булава, украшения и оружие.

Город Танаис (III в. до н. э.–II в. н. э.), расположенный в низовьях Танаиса (Дона), входил в состав Боспорского царства, структура его управления, отличалась самостоятельностью и наличием демократических традиций. Эллины и танаиты, составлявшие две группы населения города, избирали двух глав города: архонт возглавлял общину танаитов – выходцев из местных племен сарматов и меотов, собственно греки (эллины) выбирали себе в начальники эллинарха. Наиболее важные вопросы решались на собрании граждан города, где выбирались члены городского магистрата. Вероятно, в древнем Танаисе проходили первые выборы органов местного самоуправления на территории современной России.

В период становления централизованного Российского государства на Дон приходили люди, не желавшие подчиняться деспотизму царской власти. Именно здесь формировались отношения равенства людей, ставивших свою свободу выше чинов и титулов. В то время на Дону складывался особый тип устройства общества, при котором демократия строилась «снизу».

В бурном водовороте культур, в борьбе с внешними врагами, в условиях постоянной военной опасности из разнородных, но объединенных общей идеей, лично свободных людей и сложился такой этнический феномен, как казачество. Обладая от природы высокой культурой заимствования, донские казаки впитывали лучшее из культур составляющих их общину народов, способствуя возрождению в России центра демократии, ранее существовавшего в Новгороде Великом.

В системе самоуправления донского казачества рациональным образом сочетались традиции новгородского веча с заимствованными у кочевников- степняков формами военной организации, основанной на приоритете принципа единоначалия. Казачье самоуправление как уникальный элемент казачьей общины сложилось на традициях самоорганизации казачьей общины и, прежде всего, на строгом и неукоснительном соблюдении написанных норм казачьей жизни.

Высшим законодательным органом становится Войсковой круг – общее собрание казаков-воинов, получившее название от обычая становиться для решения важнейших вопросов жизни войска по кругу, чтобы видеть глаза друг друга и чувствовать себя равными с другими членами общины. В Войсковом круге участвовали совершеннолетние казаки. Войсковой круг, на котором присутствовали казаки всех городков пропорционально числу жителей, собирался на главной площади («майдане») казачьей столицы. Круг обладал всеми правами представительного учреждения: решал вопросы войны и мира, внешних сношений, церковных дел, приёма в казаки, основание новых городков. Он имел и судебную власть, наказывая за провинности на основе обычного права. Постановления круга были обязательны для всех казаков.

Кроме того, Войсковой круг, как высший орган казачьего самоуправления, регламентировал не только военную или связанную с военной деятельностью жизнь казака, но и бытовую сторону жизни казачьей общины. Здесь, на кругу, завершалась самоидентификация казака: он рождался как личность, здесь оценивали его дела, подвиги и отличия в военном деле, на кругу казак искал и находил защиту и социальную поддержку. В условиях отсутствия на Дону церкви и православных священнослужителей круг регулировал брачные отношения, фиксируя не только акт бракосочетания, но и весь объём семейно-брачных отношений. Всё общество узнавало, чьей супругой становилась конкретная женщина. Став казачьей женой, она приобщалась к сообществу и получала определённый права, могла рассчитывать на помощь круга в житейских проблемах – от повторного замужества до материальной помощи детям. Бракосочетание давало новый статус и самому казаку. Он становился семейным и был обязан заботиться о воспитании достойной смены.

Регламентируя бытовые отношения, казачий круг тем самым способствовал выработке своеобразного кодекса нравственности казаков. Доброта и честность, уважение к старшим, к женщине закреплялись в традициях. Воровство и обман считались гнуснейшими преступлениями и сурово наказывались. Станичный и войсковой круги изначально выступали в качестве судебной инстанции, рассматривая дела по преступлениям против своего войска, против веры и пр. Для свершения правосудия на станичном кругу выбирали 10 лучших казаков.

Значимость Войскового Круга как высшего органа власти на Дону особенно проявлялась в том, что на кругах проходили выборы членов исполнительной власти, высшего должностного лица казачьего сообщества – войскового атамана. Избранному на Кругу большинством голосов атаману вручали знаки атаманской власти – булаву и насеку. На Войсковом Кругу избирали также помощников войскового атамана – войскового есаула и войскового дьяка.

Войсковой атаман являлся военным вождём казаков, созывал войсковые круги, представлял Войско Донское в отношения с Москвой и соседями. На его имя приходили царские грамоты и от его имени посылались войсковые отписки и грамоты по казачьим городкам. Войсковой атаман был своего рода символом донского суверенитета. Войсковой атаман избирался открыто на войсковом кругу при строгой регламентации процедур. Когда заканчивались полномочия атамана, он вместе с двумя есаулами выходил в круг, клал в определённое место свою насеку – атаманский посох – и спрашивал, кому поручается делать доклад, что означало начало процедуры по смене атамана. Казаки указывали на докладчика, который и руководил выдвижением кандидатуры на пост атамана. Как правило, к выборам атамана готовились заранее, и участники круга, по существу депутаты от казачьих городков, называли своих кандидатов, которые были не моложе 18 и не старше 54 лет, служили в войске, имели безупречную личную репутацию, семью.

Атаман принимал из рук докладчика символы власти – клейноды: насеку, булаву, пернач (символ атаманской власти, символ правосудия, символ власти походного атамана), а казаки-старики в знак признания прикрывали его своими шашками. Тем же порядком избирались войсковые есаулы, обязанные контролировать исполнение распоряжений атамана, порядок ведения общевойсковых дел, сбор Войскового круга и проведение его в соответствии с регламентом. Войсковой дьяк, который вёл переписку с Москвой, избирался из грамотных казаков.

Ежегодно вместе с атаманом и есаулами для рассмотрения общественных дел, суда, назначения наказаний казакам, провинившимся перед общиной, выбирались почётные старики – два-четыре человека. Они фактически были советниками и помощниками войскового атамана.

В походах, в боевой обстановке обычное право давало атаману неограниченную власть: «Куда атаман глазом кинет, туда казак голову положит». В мирной жизни атаманы были исполнителями воли народного собрания и блюстителями порядка. Таким образом, в XVI–начале XVII вв. на Дону сложилась система управления, являвшаяся альтернативой государственному управлению России и отличавшаяся полнотой законодательной, исполнительной и судебной власти круга, с управленческим аппаратом исполнительной власти и строго установленными функциями, широким демократизмом при решении внутренних вопросов.

Но с конца XVI века правительство активно вмешивается в дела казачьей общины. Несмотря на признание царем Михаилом Федоровичем с 1615 года за казачеством права на самоуправление, правительство всячески содействует формированию на Дону войсковой знати – старшины, которая постоянно занимает ведущее место на войсковом кругу, способствуя тому, что к середине XVII века казачий круг стал приносить присягу царю.

Указом Петра I от 3 марта 1721 года Войско Донское перешло в подчинение Военной коллегии. Этим актом завершилась ликвидация суверенных прав и государственной автономии Войска Донского.

Принятое 1870 г. «Положение об общественном управлении в казачьих войсках» к традиционному казачьему самоуправлению добавило общероссийские «крестьянские нормы». Проводимые в России в начале 60-х гг. XIX в. реформы начались на Дону лишь в 70-е годы, причём противоречивость преобразований в особых условиях казачьей области сопровождалась провалом некоторых реформ при отделении гражданской власти от военной, а судебной – от административной. Земства как выборные органы местного самоуправления вводятся в регионе в 1876 г., после выборов окружных и областных земских собраний Области Войска Донского. С лета 1876 г. формируются исполнительные органы – земские управы. Деятельность земств неизбежно пересекалась с деятельностью войсковой администрации во многих вопросах. Войсковое начальство воспринимало работу земств как посягательство на его прерогативы. В противодействии земским учреждениям войсковая администрация использовала недовольство казаков разделением земских повинностей и уравниванием станичных обществ с сельскими обществами в правах.

Результатом политики войсковой администрации по отношению к земствам стало принятие Государственным советом решения о приостановлении действий положения о земских учреждения в Области Войска Донского 24 марта 1882 г. Земство в Области Войска Донского просуществовало всего шесть лет.

С 1 января 1892 г. вступает в силу «Положение об общественном управлении станиц казачьих войск». Это положение ещё более ограничивало и регламентировало частично сохранившиеся традиции казачьего самоуправления.

Станичный сход, на котором традиционно избирались атаман, правление, станичный суд, учитывал мнение только десяти человек, остальные члены схода права выборного голоса лишались. Вводилась круговая порука станичного общества за выход казака на обязательную службу, за приобретение малоимущими станичниками необходимого обмундирования и снаряжения. Ужесточалось наказание за поведение казаков в быту, вплоть до исключения из сословия.

Пройдя более чем трёхвековой путь развития, казачье самоуправление к началу XX в. оказалось с минимумом свобод в своих действиях.

**2. Становление органов местного самоуправления на стыке веков**

Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации» положил начало новому этапу реформирования местной власти. Конституция РФ 1993 г. отделила местное самоуправление от государственного, установив механизм самостоятельного решения населением вопросов местного значения. «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Местное самоуправление в Российской Федерации, записано в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в своих пределах, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты, самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года изъятию органами государственной власти не подлежит и не может служить основанием для снижения нормативов отчислений от регулируемых доходов на следующий финансовый год.

В России не было такого разнообразия форм народовластия в течение многих веков, сконцентрированного на территории одного региона, как в Ростовской области.

Первые постсоветские выборы прошли на Дону в марте 1994 г., когда жители Ростовской области в атмосфере демократического подъема повсеместно избрали депутатов городских дум и других представительных органов местного самоуправления. Указом от 22 декабря 1993 г. « О гарантиях местного самоуправления в РФ» установил, что: « По решению главы администрации (правительства) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа могут быть проведены выборы ранее назначенных глав местного самоуправления соответствующих территорий одновременно с выборами представительного органа местного самоуправления. Порядок проведения выборов глав местного самоуправления определяется в данном случае главой администрации (правительства) соответствующего субъекта РФ». До 1996 г. главы муниципальных образований назначались Главой Администрации (Губернатором) Ростовской области, а после принятия 10 октября 1996 г. законов Ростовской области «О выборах глав муниципальных образований Ростовской области» и «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Ростовской области» в 1996-1997 годах, на Дону прошли первые выборы исполнительных и представительных органов местного самоуправления.

Согласно этим областным законам право быть избранным депутатом представительных органов имеют граждане, достигшие 18 лет, а Главой Администрации – лица не моложе 21 года.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», подробно регламентирует организацию и порядок выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Согласно законодательству органом исполнительной власти местного самоуправления является администрация города или района.

Предметами ведения органов местного самоуправления являются: жилищные вопросы, образование, здравоохранение, строительство, охрана общественного порядка, торговля и бытовое обслуживание, социальное обеспечение и занятость населения, экология и охрана окружающей среды, работа муниципальных учреждений культуры и спорта, охрана памятников истории и культуры, деятельность муниципальных средств массовой информации и связи, развитие местной экономики и другие вопросы местного значения.

Основной организационной формой работы представительных органов муниципальных образований являются заседания, которые носят открытый, гласный характер и проводятся не реже 1 раза в месяц.

Депутаты представительных органов – полномочные представители населения региона. Кроме участия в заседаниях представительных органов (дум) они ведут прием избирателей и отчитываются перед ними. В полномочия местных представительных органов входят:

- принятие правовых актов местного значения;

- бюджетное регулирование и контроль исполнения бюджета;

введение местных налогов, сборов, пошлин;

- принятие планов и программ развития региона;

- установления порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, землей и природными ресурсами;

- контроль за деятельностью местной администрации.

Все государственные решения, которые тем или иным образом затрагивают права свободы граждан, на практике реализуются через местные органы. Граждане оценивают государственную политику через деятельность местных органов и удовлетворение своих жизненных нужд, а именно через состояние дел в области ценообразования, использование земли и охраны окружающей среды, строительства, транспорта, медицины, социально-культурной сферы жизни местного сообщества. Конечной целью кардинальных перемен в России является построение в ней суверенного, демократического, федеративного правового государства, что невозможно без развития самостоятельного конституционно-политического института – местного самоуправления.

В части 6 статьи 14 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также в статье 67 областного закона Ростовской области «Устав Ростовской области» и части 1 статьи 19 областного закона «О местном самоуправлении в Ростовской области» предусмотрено, что структуры органов местного самоуправления определяются местным сообществом самостоятельно.

С момента принятия указанного федерального закона начались разработка и утверждение 55 уставов муниципальных образований в 16 городах и 39 районах Ростовской области. Возникли сложности, вызываемые объективными обстоятельствами: необходимость создания правовой базы за короткий промежуток времени; закрепление структуры органов местного самоуправления в уставах муниципальных образований; избрание представительных органов непосредственно населением; избрание глав муниципальных образований. Решение таких сложных вопросов иногда приводило к долгим дискуссиям в представительных органах, администрации городов и районов области. Примером таких обсуждений была подготовка проекта нового Устава г. Ростова-на-Дону. Процесс подготовки проекта Устава был разделён на два этапа: на первом этапе была поставлена задача разработать концепцию будущего Устава города и вынести её на обсуждение депутатов городской Думы. Второй этап заключался в подготовке самого текста проекта на основе одобренной городской Думой концепции. Важная роль в реализации концептуальных подходов и научных рекомендаций, закреплённых в Уставе г. Ростова-на-Дону, принадлежит доктору юридических наук, профессору, ныне судье Конституционного Суда РФ Бондарю Н.С., и мэру города Ростова-на-Дону, члену Совета по местному самоуправлению при Президенте РФ Чернышёву М.А. При обсуждении и утверждении проектов Уставов муниципальных образований Ростовской области необходимо было привести к общему знаменателю множество различных мнений и подходов к закреплению той или иной модели органов местного самоуправления в каждом муниципальном образовании.

В Ростовской области в различных вариантах существуют две основные модели формирования органов местного самоуправления. Они определяются способом избрания глав муниципальных образований:

- избирается представительным органом местного самоуправления из своего состава;

- избирается населением непосредственно на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

В Морозовском и Родионово-Несветаевском районах Ростовской области органы местного самоуправления формируются в соответствии с первой моделью. Представительным органом местного самоуправления в этих районах является районное Собрание депутатов, обладающее правом представлять интересы всего населения района. В Морозовском районе оно состоит из 23 депутатов, а в Родионово-Несветаевском - 22 депутатов. Деятельность органов местного самоуправления возглавляет и координирует глава района, который избирается из числа депутатов представительного органа тайным голосованием. По второй модели построена структура органов местного самоуправления остальных муниципальных образований, расположенных на территории Ростовской области. Однако среди них можно выделить целый ряд особенностей.

В городе Ростове-на-Дону представительным органом местного самоуправления, обладающим, согласно Уставу города, правом представлять интересы всего населения и принимать от его имени обязательные для муниципального образования решения, является городская Дума, ее количественный состав – 22 депутата. Высшим должностным лицом муниципального образования, возглавляющим деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, является мэр города, который входит в состав городской Думы, председательствует на ее заседаниях с правом решающего голоса. В статье 47 Устава г. Ростова-на-Дону установлено, что администрация города реализует исполнительно-распорядительные полномочия городского самоуправления под руководством и контролем мэра как главы администрации города.

Аналогичная структура органов местного самоуправления существует в городах: Азове, Батайске, Гуково, Донецке, Новошахтинске.

В Неклиновском районе представительным органом местного самоуправления является районное Собрание депутатов, работу которого организует председатель, а в его отсутствие – два заместителя председателя Собрания. Права и обязанности председателя и заместителей определяются «Положением о районном Собрании депутатов». В этой связи оригинальным выглядит вариант структуры органов местного самоуправления, при котором по действующему Уставу Неклиновского района глава района входит в состав районного Собрания депутатов.

Иная структура органов муниципального образования закреплена в Уставе города Таганрога. Представительные полномочия местного сообщества осуществляются выборным органом – городской Думой, которая из своего состава избирает тайным голосованием председателя Думы и его заместителя, реализующих свои функции на штатной основе. Дума для выполнения своих задач имеет аппарат. Высшим должностным лицом муниципального образования является глава городского самоуправления (мэр), который входит в состав Думы, может председательствовать на ее заседаниях, назначает главу администрации, заместителей главы администрации по согласованию с представительным органом местного самоуправления.

В городе Новочеркасске, Белая Калитва, Красном Сулине представительными органами местного самоуправления являются городские думы, работу которых организуют председатели, избираемые из числа депутатов. Мэры городов наделены высшей исполнительно-распорядительной властью на территории города, являются высшими должностными лицами муниципальных образований, входят в состав городских дум с правом решающего голоса. Структуры органов местного самоуправления некоторых муниципальных образований Ростовской области подверглись в течение последних лет корректировке. Изменения в уставы внесены в городах Ростове-на-Дону, Волгодонске, Донецке, Каменск-Шахтинском.

Реальное обеспечение прав и свобод граждан в муниципальных образованиях во многом зависти от того, насколько эффективна та или иная структура органов местного самоуправления, организована работа в этих органах, какими деловыми качествами обладают избранные представители муниципальных сообществ. А наличие делегированной самостоятельности власти предполагает ее повышенную ответственность. Поэтому не исключена ситуация, при которой результаты их деятельности могут повлечь за собой не только положительные, но и отрицательные последствия. В связи с этим появляется необходимость использования в системе местного самоуправления института ответственности перед населением как глав муниципальных образований, так и депутатов представительных органов местного самоуправления. В подавляющем большинстве уставов муниципальных образований Ростовской области существует право отзыва избранных представителей непосредственно населением. Причем в некоторых городах и районах Ростовской области в уставах посвящены отдельные главы ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В действующих уставах установлено, что порядок отзыва определяется в соответствии с Областным законодательством. Вместе с тем, законодательство Ростовской области не создало правового механизма отзыва. Для Ростовской области дискуссии на эту тему нехарактерны, в то время как реализация этих процедур является очень редким случаем.

Любой из вариантов структуры местных органов власти не является для всех одинаково убедительным и бесспорным. Речь не идёт о навязывании какой–либо идеальной структуры, так как такой модели нет. Или о том, чтобы привести различные подходы к единой позиции, которая в одинаковой мере устраивала бы всех. Наиболее оптимальная система может быть определена исключительно на компромиссной основе, путём согласования несовпадающих интересов различных элитарных групп, органов и должностных лиц. Муниципальные образования должны иметь соответствующую их специфике условий существования систему организации местной власти, что исключит целесообразность полной унификации структур органов местного самоуправления.

Реальная коррекция либо предпринимаемые попытки изменения структур органов местного самоуправления некоторых муниципальных образований свидетельствуют о том, что в Ростовской области идет поиск наиболее эффективных форм организации местного самоуправления с учетом местного хозяйственного уклада, исторического опыта и других условий. Обусловлено это и заметной сменяемостью глав муниципальных администраций и местного депутатского корпуса. Так, во время выборов 2000-2001 годов избрано 19 новых руководителей муниципальной исполнительной власти и 654 депутата. В связи с этим можно сделать два вывода. Во-первых, местная власть, несмотря на многочисленные утверждения о ее бесправности и несостоятельности, берет на себя немалую часть вопросов. Осознание этого повышает привлекательность выборных должностей в территориях. Во- вторых, население, имея очень небольшой опыт реального избрания органов местного самоуправления, мудреет год от года, уже понимая, что выборы, а значит, и каждый конкретный голос влияет на состав «местной власти». Это побуждает избирателей более трезво оценивать предвыборные обещания и способствует повышению ответственности власти перед народом.

С началом XXI в. усилилось внимание к местному самоуправлению в стране и в её составе к городам южных субъектов федерации. Закрепляется новая модель местного самоуправления на базе федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации». Реализация этого закона началась с 1 января 2005 г. Но ряд его важнейших статей будут вводиться в действие до 2008 г.

С 1989 года на Дону, как и в стране в целом, начался поиск истинных демократических ценностей, реального построения правового государства. Для общественно-политического развития Дона этого периода характерно возрождение казачества, 17-18 ноября 1990 г. состоялся I Большой Круг, на котором официально был учрежден Союз казаков Области войска Донского, в его основу была положена военно-административная модель управления, имевшая место в XIX веке. Была восстановлена роль Большого казачьего круга, закреплены права Совета атаманов, стали действовать канцелярия при войсковом атамане, атаманское правление, отраслевые отделы. Начиная с 1992 г. казачье движение на Дону вступило в новый этап своего развития, заметно политизировалось, стало использовать выборы в местные органы власти для участия в управлении. Благодаря поддержке Администрации Ростовской области, государственная служба донских казаков стала реальностью. В Устав Ростовской области была внесена глава 9 «Казачество». Устав области признал казачество не только субъектом общественно-политической жизни области, но и предоставил возможность казачьим обществам реально включаться в управление на областном и муниципальном уровнях.

27 октября 1996 г., на Большом Объединенном Круге в г. Новочеркасске, казаки Дона учредили Войсковое казачье общество «Всевеликое Войско Донское» как объединение субъектов казачьего самоуправления. Атаманом общества был избран В.Ф. Хижняков. 12 июля 1997 г. он был назначен заместителем Главы Администрации Ростовской области. Позже на этой должности его сменил В.П. Водолацкий. Губернатору Ростовской области В.Ф. Чубу было присвоено звание Почетного атамана «Всевеликого Войска Донского». Современное донское казачество, являясь преемником демократических традиций своих предков, играет заметную роль в общественно-политической жизни региона и страны в целом.

**Заключение**

Трудности, испытываемые современной Россией на пути к формированию правового и гражданского общества, сегодня достаточно очевидны. В обществе в целом, и во властных структурах, в частности, реально назрела потребность в воспитании гражданской ответственности, компетентной ориентации в различных сложных и противоречивых процессах и явлениях политической и социальной жизни, развитой культуры общения между должностными лицами, депутатами всех уровней, гражданами Российской Федерации. Отсюда вытекает четко выраженная потребность воспитания определенного уровня исторического сознания нации, без которого нет ни общества, ни государственности, ни Отечества.

Именно через историческое осознание идейного стержня русской нации, понимания, что развитие государства определяется духом нации, ее культурой и историей, сформировавшимися на протяжении веков, можно сохранить и укрепить демократический характер российской власти, одним из важнейших принципов которой является местное самоуправление.

Бесценным кладезем является исторический опыт, накопленный на Дону в огромном временном диапазоне от первого атамана до первого Губернатора. Переработка этого опыта – первейшая задача всех ветвей современной власти. Донское казачество, при всех противоречивых процессах, проходящих как во внутреннем, так и внешнем его оформлении в самобытную культурную и политическую общность людей, почти всегда являло собой остров стабильности, реально радеющей за государственные интересы южных границ страны.

История донского казачества, рассмотренная через призму становления публично-властных отношений, позволяет говорить о наличии на Дону еще в период раннего средневековья Руси прямой формы демократии. Она существовала в независимом государственном образовании – своеобразной казачьей республике.

Возврата к старым моделям государственного устройства нет. Здание новой государственности необходимо строить на хорошо забытых старых принципах, но с учетом современных объективных реалий. Качественно новое состояние реформируемых властных структур позволяет желать лучшего. Донское казачество, безусловно, не может претендовать на ту роль, которая отвадилась ему двести-триста лет назад. Однако, во многом именно донское казачество, с его историческим опытом дает для познания большую массу материала, касающегося демократических преобразований в местном самоуправлении. Историю повторить невозможно, однако учиться на опыте и знаниях наших предшественников и лучше, и выгоднее, чем на собственных ошибках. Тем более, что современное местное самоуправление во многом повторяет своего предшественника вековой давности.

Современная Россия в последнем столетии стремиться в третий раз найти адекватную форму местного самоуправления. Становление и развитие местного самоуправления является необходимым условием развития Ростовской области и создания оптимальной системы взаимодействия с населением и государственной властью, что, в конечном счете, обеспечит улучшение условий жизни и политическую стабильность в регионе.

Не последнюю роль в создании стабильного государства призвана сыграть самобытная Донская земля. Ее атаманы всегда пользовались авторитетом у московских князей и царей, внешних врагов России, успешно решали внутрихозяйственные задачи. Сильны традиции атаманских корней и сегодня. Факт того, что именно донской Губернатор является Председателем Ассоциации регионов Северного Кавказа – лучшее доказательство признания как былых заслуг Дона, так и сегодняшнего реального веса области в решении проблем Юга России.

**Библиографический список**

**Нормативно–правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993. // Российская газета. 1993, 25 декабря.
2. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 . №1617 «О реформе представительных органов и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 16 августа 1996 г) // Собрание актов Президента и Правительства РФ 1993г. - № 41. – Ст. 3924.
3. Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993 г. № 52. Ст. 5071.
4. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 6 октября 2003 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Федеральный закон Российской Федерации «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (с изм. и доп.) от 26 ноября 1996. // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.
6. Областной закон Ростовской области от 15 января 1996., №9-ЗС. «О местном самоуправлении в Ростовской области» (с изм. и доп.) // Наше время. 1996г. №13-14, 2000г. №96-97.
7. Областной закон Ростовской области от 29 мая 1996. № 19-ЗС. «Устав Ростовской области» (с изм. и доп.) // Наше время. 1996. № 98-99, 144, 192-193, 217.
8. Власть Ростовской области: правовые основы формирования и деятельности. / Под ред. С.В. Юсова – Ростов н/Д., 2001.

**Научная литература**

1. Голошубова В.А. Демократические традиции донского казачества.- М., 2004.
2. Демократия по-казачьи // Ваш выбор.- 2004.- №4.
3. Козлов А.И. и др. Власть на Дону. От первого атамана до первого губернатора. - Ростов н/Д., 1999
4. Самоуправление на Дону. Двадцать три века истории выборов. / Под ред. С.В. Юсова. Ростов н/Д., 2002.
5. Сергеев В.Н. Городское самоуправление на Дону в 1917 г. // Северо-Кавказский регион.- 2000.- №3.
6. Трусова Е.М. Самоуправление южнороссийских городов в конце 19–начале 20 века. // Северо-Кавказский регион.- 2006.- №3.