**Содержание:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Название** | **Стр.** |
| **1** | **Введение** |  |
| **2** | **Раздел I. Органы государственной власти РФ.** |  |
| **3** | **Глава 1. Президент Российской Федерации.** |  |
| **4** | **Глава 2. Федеральное Собрание. Совет Федерации и Государственная Дума.** |  |
| **5** | **Глава 3. Правительство Российской Федерации.** |  |
| **6** | **Глава 4. Судебная власть.** |  |
| **7** | **Раздел II. Местное самоуправление в РФ.** |  |
| **8** | **Глава 1. Принципы местного самоуправления.** |  |
| **9** | **Глава 2. Формы и принципы местного самоуправления, структура органов местного самоуправления в г. Вологда** |  |
| **10** | **Раздел III. Жилищное управление Администрации г. Вологды.** |  |
| **11** | **Заключение** |  |
| **12** | **Приложения** |  |

# ВВЕДЕНИЕ.

**Государственное управление** - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Определяющим фактором обеспечения рациональности, то есть целесообразности, обоснованности и эффективности ГУ выступает социальность - наполненность ГУ общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Свойства государственного управления:

1. В государственном управлении его управляющие воздействия опираются на государственную власть, подкрепляются и обеспечиваются ею.
2. Распространяется на все общество, на каждую сферу деятельности общества, даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики.
3. Объективно, системно, организовано..

Субъектом ГУ выступает не аппарат, а государство, как политико-правовая организация общества, совокупность всех граждан и др. жителей страны. ГУ - это управление в масштабе общества, призванное создавать и закреплять законодательно (или посредством иных юридических актов), поддерживать, обеспечивать и гарантировать практическую реализацию определенных условий для высокоэффективного и социально-актуального ведения любых видов человеческой деятельности.

ГУ, как сложное социальное явление многоэлементно и многомерно. ГУ субъективно, оно плод мыслей и действий людей, с другой стороны объективно, наполнено объективно необходимым содержанием (цели и функции) и имеет объективно целесообразные формы (структура и процесс).

ГУ существует чтоб познавать потребности и интересы управляемых объектов, оценивать и структурировать их, совершать действия по их практическому удовлетворению.

Цепь социального механизма формирования и реализации ГУ:

## ПОТРЕБНОСТИ - ИНТЕРЕСЫ - ЦЕЛИ - РЕШЕНИЕ (воля) - ДЕЙСТВИЯ - РЕЗУЛЬТАТЫ

ГУ по отношению к управляемым объектам в широком смысле можно рассматривать как:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| субъект управления (управляющая система) | взаимодействие (подсистема прямых и обратных связей) | общественная система (подсистема элементов общества, подверженных ГУ) |

В узком смысле преимущество будет на стороне субъекта, а объекты только воспринимают его действия и трансформируют их в процесс собственного функционирования.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| субъект | воздействие | управляемые объекты |

На схемах видны прямые и обратные управляющие воздействия, которые занимают центральное место в ГУ. В прямых связях выделяют управляющие воздействия и те элементы ГУ, которые связаны с их формированием и реализацией.

Особенности управляющих воздействий:

1. Момент целепологания (выбор цели идеального состояния ресурсов и др.).
2. Организационное (количество людей для реализации определенной цели).
3. Момент регулирования в рамках данной организации данных людей для достижения конкретных целей.

**РАЗДЕЛ I. Органы государственной власти РФ.**

**Глава 1. Президент Российской Федерации.**

В Российской Федерации пост Президента, избираемого всенародным голосованием, введен во исполнение решения народа, принятого на первом референдуме России 17 марта 1991 г. Правовой статус Президента Российской Федерации регулировался Законами России от 24 апреля 1991 г. "О Президенте РСФСР" и "О выборах Президента РСФСР", а также Законом Российской Федерации от 27 июня 1991 г. "О вступлении в должность Президента РСФСР" (ВВС, 1991, N 17, ст. 510, 512; N 21, ст. 708; N 26, ст. 880). Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. были внесены соответствующие изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) РСФСР 1978 г. (ВВС, 1991, N 22, ст. 776). Новая Конституция Российской Федерации не предполагает издания специального федерального закона о Президенте Российской Федерации.

В соответствии с прежней Конституцией РСФСР Президент РСФСР провозглашался

высшим должностным лицом РСФСР и главой исполнительной власти в РСФСР.

По ныне действующей Конституции Президент Российской Федерации является главой

государства. Таким образом, концепция президентской власти, принятая Конституцией 1993 г., значительно отличается от прежней. Это изменение вызвано объективной необходимостью наделения Президента полномочиями, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях разделения властей. Обеспечивая и направляя работу всех федеральных государственных органов, выполняя активные координирующие функции, Президент действует в качестве главы государства.

Президент олицетворяет Российское государство внутри страны и в международных

отношениях, определяет основные направления внутренней и внешней политики, как

глава государства обращается с посланиями к Федеральному Собранию, назначает

выборы, обладает правом законодательной инициативы и отлагательного вето, назначает референдумы, формирует Правительство и активно влияет на его деятельность, участвует в формировании судебной власти. Таким образом, Президент занимает самостоятельное и главенствующее положение в системе органов государственной власти.

Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами, назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в зарубежных государствах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей, награждает орденами и медалями, решает вопросы гражданства и помилования, выполняет другие функции, предусмотренные статьями гл. 4 и иными статьями Конституции. Власть Президента ограничивается пределами Конституции Российской Федерации. Конституция предусматривает, что Президент действует в установленном ею порядке. Общие рамки его полномочий определяются принципом разделения властей и требованием Конституции, согласно которому указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, будучи юридически дистанцирован от всех ветвей власти, нормотворчествует, управляет, разрешает споры, осуществляет конституционный контроль.

Реализуя возложенные Конституцией на главу государства обязанности по защите конституционного строя, охране Конституции и укреплению Российского государства, Президент выступает активным проводником реформ, в том числе в политической сфере. Им изданы указы, направленные на реформирование государственной власти, реализацию концепции судебной реформы, реформы местного самоуправления, проведение правовой реформы, созданы соответствующие комиссии и советы при Президенте (САПП, 1994, N 13, ст. 985; СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3253; 1995, N 22, ст. 2033; N 28, ст. 2642; N 49, ст. 4773; 1996, N 2, с. 69; N 10 ст. 882).

На обеспечение стабильности конституционного строя, защиту прав и свобод человека и гражданина, общественной безопасности направлен Указ Президента о мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 13, ст. 1127).В силу полномочий, определенных Конституцией, Президент в своей деятельности наиболее близок к Правительству, оказывает решающее влияние на его формирование и отставку, активно воздействует на осуществление исполнительной власти Российской Федерации, определяет основные направления внутренней и внешней

политики государства и содержание работы Правительства. С согласия Государственной Думы Президент назначает Председателя Правительства, а по предложению последнего - и персональный состав Правительства. Кроме того, Президент на практике регулирует взаимоотношения Правительства и законодательной власти.

При определении основных направлений деятельности Правительства Председатель

Правительства руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными

законами и указами Президента.

В Конституции 1993 г. отсутствует прямая норма о подчиненности Правительства Президенту, содержавшаяся в Конституции 1978 г. (ст. 122). На основе новой

Конституции реализуется тенденция к практическому разграничению функций

исполнительной власти между Президентом и Правительством как государственными

органами, самостоятельно осуществляющими свои полномочия и взаимодействующими в

формах, предусмотренных Конституцией и федеральными законами. На это направлен,

например, Указ Президента Российской Федерации от 10 июня 1994 г. "Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации", устанавливающий порядок взаимного согласования проектов президентских и правительственных решений, формирования планов законопроектных работ (СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732).

Конституция содержит ряд норм, наполняющих реальным содержанием провозглашенное ею Положение о Президенте Российской Федерации как гаранте Конституции Российской Федерации. Президент наделен неограниченным правом законодательной инициативы, позволяющим ему в конкретной правовой форме ставить вопросы о реализации конституционных положений, приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией.

Президент вправе использовать право вето на стадии подписания федеральных

законов (ч. 3 ст. 107 Конституции), в том числе как гарантию обеспечения их конституционности. Он вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в первую очередь в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 85 Конституции). При противоречии постановлений и распоряжений Правительства Конституции Российской Федерации Президент вправе отменять их (ч. 3 ст. 115 Конституции).

Обеспечивая единство исполнительной власти в государстве, Президент своими указами предписывает соответствующим органам и должностным лицам необходимость следовать Конституции Российской Федерации. Так, Указом от 3 октября 1994 г. "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598) предусмотрено, что главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обладают полномочиями, установленными федеральной Конституцией, и несут ответственность за реализацию этих полномочий. Положение о

главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденное приведенным Указом Президента, обязывает глав администрации руководствоваться Конституцией Российской Федерации. В соответствии с Указом "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" (от 13.05.2000г.) и Положением о полномочном представителе Президента, утвержденным этим Указом, представитель Президента обязан осуществлять свои полномочия в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Из статуса Президента Российской Федерации как главы государства и гаранта Конституции Российской Федерации вытекает его обязанность обеспечивать включение в конституционный текст поправок и изменений Конституции Российской Федерации посредством официального опубликования актов, принятых в порядке ст. 136 и 137 Конституции (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1995 г. по делу о толковании ч. 2 ст. 137 Конституции Российской Федерации - СЗ РФ, 1995, N 49, ст. 4868).Президент Российской Федерации вправе направлять в Конституционный Суд Российской Федерации запросы о конституционности федеральных законов, нормативных актов Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, обращаться в Конституционный Суд по вопросам толкования Конституции (ст. 125). Президент на практике использует эти полномочия, предоставленные ему Конституцией и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации".

В соответствии с Конституцией права и свободы человека и гражданина определяют

смысл, содержание и применение законов, деятельность всех органов государственной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18). В этой сфере Конституция отводит Президенту особую роль. Выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент реализует свое конституционное полномочие в процессе осуществления законодательной инициативы, а также при издании указов, направленных на защиту правового положения личности в целом и отдельных групп населения, включая пенсионеров, военнослужащих, вынужденных переселенцев, студентов и других особо нуждающихся в защите со стороны государства (СЗ РФ, 1994, N 15, ст. 1712; N 17, ст. 1954; СЗ РФ, 1995, N 6, ст. 474; N 9, ст. 735; N 51, ст. 5054).

Положения об обязанности Президента защищать Конституцию Российской Федерации, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, верно служить народу содержатся в тексте присяги Президента, которую он приносит при вступлении в

должность (ч. 1 ст. 82 Конституции). Необходимо особо отметить указы, направленные на укрепление основ правового государства, осуществление и защиту прав и свобод граждан в политической сфере. К их числу относятся, например, указы о федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 10, ст. 862), о создании Судебной палаты по информационным спорам (САПП, 1994, N 2, ст. 75; N 6, ст. 434), об установлении дополнительных гарантий на получение правовой информации (САПП, 1994, N 2, ст. 74) и др. Президентом утвержден ряд программ долгосрочного характера, в том числе

президентских, рассчитанных на создание режима социальной защищенности граждан,

благоприятных и безопасных условий жизни. К их числу относятся президентская

программа "Дети России" (СЗ РФ, 1994, N 18, ст. 2065), федеральная программа "Молодежь России" (СЗ РФ, 1994, N 22, ст. 2459), федеральная программа по борьбе с преступностью (СЗ РФ, 1994, N 5, ст. 403; 1995, N 23, ст. 2206) и др. В целях мобилизации средств для реализации федеральных программ создан Фонд президентских программ (СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3248; 1995, N 25, ст. 2377).Защищая права и свободы человека и гражданина, Президент в своей деятельности опирается на Правительство Российской Федерации, которое в силу Конституции также обязано осуществлять меры по обеспечению прав и свобод граждан. При Президенте Российской Федерации действует Комиссия по правам человека, которая была образована Указом Президента от 26 сентября 1993 г. N 1458 в целях усиления гарантий гражданских и политических прав граждан Российской Федерации (САПП, 1993, N 40, ст. 3738). Положение о Комиссии было утверждено Указом Президента от 1 ноября 1993 года N 1798 (САПП, 1993, N 45, ст. 4325), а действующий состав - Указом от 20 мая 1996 г. N 740 (СЗ РФ, 1996, N 21, ст.

2474).Часть 2 ст. 80 Конституции предусматривает, что Президент принимает меры по

охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной

целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие

органов государственной власти.

Конституция определяет, что Президент действует в установленном Конституцией

порядке. Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в ст. 83-89 Конституции, их общие рамки определяются принципом разделения властей (ст. 10) и требованием ст. 90 (ч. 3), согласно которому указы и распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации. Кроме того, реализация Президентом своей компетенции в "установленном Конституцией Российской Федерации порядке" предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации задач во исполнение указов Президента. Точка зрения, согласно которой полномочия Президента Российской Федерации могут быть использованы только при наличии соответствующего закона, означает отказ от принципа прямого действия Конституции, закрепленного в ст. 15 (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. по делу о проверке конституционности ряда актов, связанного с урегулированием вооруженного конфликта в Чеченской Республике) (СЗ РФ, 1995, N 33, ст. 3424).

Охрана суверенитета Российской Федерации связана с деятельностью всех ветвей

государственной власти. Однако Президент наделяется Конституцией в этой сфере

особыми полномочиями. В частности, он единолично принимает оперативные решения,

вызванные экстраординарными обстоятельствами, вправе вводить военное или чрезвычайное положение на территории Российской Федерации или в отдельных ее

местностях, принимает решение об отставке Правительства.

Обширны полномочия и деятельность Президента по обеспечению согласованного

функционирования и взаимодействия органов государственной власти. При Президенте образована Объединенная комиссия по координации законодательной деятельности, имеющая целью достижение взаимоприемлемой согласованности в законотворчестве между палатами Федерального Собрания, Президентом, Правительством Российской Федерации и другими субъектами законодательной инициативы (СЗ РФ, 1994, N 32, ст. 3350, 1996, N 22, ст. 2684). Для обеспечения согласованной работы органов государственной власти в связи с проведением судебной реформы при Президенте Российской Федерации создан Совет по судебной реформе с участием Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры, Совета судей и Союза адвокатов (СЗ РФ, 1994, N 31, ст. 3253; СЗ РФ, 1995, N 22, ст. 2033). В качестве консультативного органа при Президенте Российской Федерации действует политический консультативный Совет, призванный способствовать улучшению взаимодействия федеральных органов государственной власти при создании правовой базы реформ и привлечению к этому процессу общественности (см. Указ от 25 июня 1996 г. N 989).

На усиление взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и

органов государственной власти ее субъектов при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации, недопущение нарушений Конституции и Федеральных законов, а также устранение разногласий, возникающих между законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, направлен Указ от 5 октября 1995 г. N 1007, которым образована специальная Комиссия при Президенте Российской Федерации. На Комиссию возложен ряд обязанностей по выработке мер, обеспечивающих реализацию полномочий Президента как гаранта Конституции, в том числе подготовка предложений о применении Президентом согласительных процедур для разрешения разногласий в порядке статьи 85 Конституции (СЗ РФ, 1995, N 41, ст. 3875; 1996, N 5, ст. 461).

Издан ряд указов, направленных на создание организационных условий и укрепление

материальной базы функционирования всех ветвей государственной власти (см.,

например, СЗ РФ, 1995, N 8, ст. 657; N 14, ст. 1245; N 23, ст. 2205; N 35, ст. 3510; N 38, ст. 3670; 1996, N 13, ст. 1306).

Президент может использовать определенные Конституцией Российской Федерации

рычаги воздействия на Государственную Думу и Правительство. Он вправе при выражении Государственной Думой недоверия Правительству или при отказе Правительству в доверии в установленном порядке объявить об отставке Правительства либо распустить Государственную Думу (ч. 3 и 4 ст. 117 Конституции).

На основе Конституции Российской Федерации Президент обеспечивает единство

исполнительной власти в Российской Федерации и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России. Указы и распоряжения Президента обязательны для исполнения на всей территории федеративного государства. С задачами поддержания и укрепления единства исполнительной власти связан ряд указов Президента, в том числе "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598), о выборах губернаторов и глав администраций (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 154), о единой системе федеральных органов исполнительной власти в области связи в Российской Федерации (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4902) и др. Для разрешения разногласий между органами государственной власти федерального уровня и органами власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации Президент вправе

использовать согласительные процедуры. При этом федеральный Президент и Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией обеспечивают

осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории

Российской Федерации.

В целях достижения согласованного функционирования и взаимодействия органов

государственной власти, разрешения споров о компетенции Президент имеет возможность использовать, помимо процедур согласования, иные средства, указанные в Конституции, в том числе обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. определение внутренней и внешней

политики РСФСР находилось в исключительном ведении Съезда народных депутатов

РСФСР (п. 2 ч. 3 ст. 104). Действующая Конституция относит это полномочие к ведению Президента Российской Федерации, наделяя его при этом правом определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Это связано с четко проводимым Конституцией принципом разделения властей, в соответствии с которым Федеральное Собрание также участвует в осуществлении политики государства путем принятия федеральных законов, постановлений палат, заявлений, деклараций.

Конституция Российской Федерации предоставляет Президенту право обращаться к

Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных

направлениях внутренней и внешней политики.

В связи с особым положением Главы государства, избранного народом, следует

признать обязательный характер его взглядов на политику, общие концепции в законотворчестве, в связи с чем Федеральное Собрание не может быть свободным от провозглашаемых при этом целей и приоритетов в политике. Однако это не означает,

что определение основных направлений политики является директивой по отношению к

Федеральному Собранию, поскольку в системе разделения властей Парламент как орган законодательной власти, реализующий политику в законах, самостоятелен.

Определение основных направлений политики государства Президентом Российской Федерации осуществляется не только в форме посланий Федеральному Собранию, но и

в проектах законов, представляемых Парламенту, предложениях о разработке тех или

иных законов, в которых содержится идеология внутренней и внешней политики государства, а также указах Президента. Политику государства формируют, например, такие Указы, как "Об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом", "Об основных направлениях государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года", "О государственной политике в сфере информатизации", "О государственной стратегии Российской Федерации по охране

окружающей среды и обеспечению устойчивого развития", "О дополнительных мерах по

повышению эффективности инвестиционной политики Российской Федерации" (СЗ РФ,

1994, N 16, ст. 1888; 1995, N 38, ст. 3669; САПП, 1994, N 4, ст. 305; N 31, ст. 3096; СЗ РФ, 1994, N 6, ст. 436; СЗ РФ, 1995, N 31, ст. 3097) и др.

Императивность действий Президента Российской Федерации в осуществлении внутренней и внешней политики полностью проявляется во взаимоотношениях Президента с правительством Российской Федерации, которое в силу Конституции обеспечивает проведение в жизнь единой финансовой, кредитной и денежной политики, единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, осуществляет иные полномочия, исполняя указы Президента Российской Федерации.

При Президенте в качестве постоянного консультативного органа действует Президентский совет, в задачи которого входит разработка предложений по стратегии в области внутренней и внешней политики, направленной на всестороннее осуществление экономической, политической и социальной реформ, определение механизма эффективного осуществления стратегии общенационального развития Российской Федерации (САПП, 1993, N9, ст. 735).

Президент Российской Федерации представляет ее как глава государства прежде

всего во взаимоотношениях федеральных властей с субъектами Российской Федерации.

При этом Президент исходит из положений об урегулировании федеративных отношений

как самой Конституцией, так и федеративными и иными договорами о разграничении

предметов ведения и полномочий. Следует отметить подписанные Президентом Российской Федерации договоры с Республиками Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарской Республикой, Республикой Бурятия, со Свердловской, Калининградской областями, Краснодарским краем, другими субъектами Российской Федерации. Указами Президента от 3 и 15 июня 1996 г. соответственно утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации и Концепция государственной национальной политики Российской Федерации.

Представительская роль Президента Российской Федерации, выступающего от имени Российского государства как такового, проявляется также во взаимоотношениях с различными структурами гражданского общества (см., например, Указ Президента от 25 июня 1996 г. N 989 "О Политическом консультативном совете").

При Президенте действуют общественные советы, комиссии, структуры, создан российский общественно-политический центр (СЗ РФ, 1995, N 27, ст. 2548),

оказывается поддержка общественным объединениям (см., например, указы о мерах по

содействию деятельности общественного объединения "Российское воинское братство"

(СЗ РФ, 1995, N 27, ст. 2546) об общественном объединении "Российское морское собрание" (СЗ РФ, 1995, N 49 ст. 4769), о государственной поддержке Российского фонда культуры (СЗ РФ, 1996, N 2, ст. 71) и др.

Во всех этих случаях представительства Президент вправе использовать полномочия в установленном Конституцией порядке.

Выступая от имени Российской Федерации в международных отношениях, Президент представляет Российскую Федерацию как субъект международных отношений. Это означает, что его заявления и акции не нуждаются в каком-либо удостоверении и он

всегда действует как Глава суверенного государства. Только Президент вправе подписывать международные договоры Российской Федерации, участвовать в переговорах от имени Российской Федерации или поручать это уполномоченным им должностным лицам.

**Глава 2. Федеральное Собрание .**

**Совет Федерации и Государственная Дума.**

В конституции статьи определена структура Федерального Собрания как двухпалатного органа. Двухпалатная структура парламента получила значительное распространение в мире благодаря по крайней мере двум своим преимуществам:

а) возможности обеспечить наряду с общим представительством интересов всей совокупности граждан (всей нации) также особое представительство коллективных

интересов населения крупных регионов (в федеративном государстве - субъектов федерации) либо интересов иных групп общества, играющих в нем важную роль, и

б) возможности оптимизировать законодательный процесс, установив тормоз и противовес вероятным поспешным и недостаточно продуманным законодательным решениям одной палаты.

За эти преимущества приходится платить большей численностью членов парламента и сотрудников его аппарата, а следовательно, большей дороговизной его работы и замедлением процесса принятия решений.

Конституция не называет палаты Федерального Собрания верхней и нижней, однако сложившееся в мировой практике различие между верхними и нижними палатами парламентов наблюдается и в Федеральном Собрании. Это дает основание характеризовать Совет Федерации как верхнюю, а Государственную Думу - как нижнюю

палату Федерального Собрания.

Двухпалатная структура российского парламента принадлежит к тому типу, который определяется относительной слабостью верхней палаты. Это выражается в возможности для Государственной Думы преодолевать возражения Совета Федерации в случае разногласий между палатами по большинству законов, хотя Совет Федерации имеет некоторые важные специальные полномочия (см. ст. 93, 102, 106).

Совет Федерации основывается на паритетном представительстве субъектов Российской Федерации, каждый из которых представлен в палате двумя членами - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Исходя из того, что, согласно ч. 1 ст. 65 Конституции, Российская Федерация имеет 89 субъектов, Совет Федерации должен насчитывать 178 членов. Это общее число его членов, которое служит основой для определения долей, необходимых для принятия решений Совета Федерации или осуществления групповых инициатив его членов (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. о толковании ст. 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации - ВКС РФ, 1995, N 2-3).

Очевидно, что под исполнительным органом Конституция понимает исполнительный орган общей компетенции - Президента, Губернатора, Главу, являющегося главой исполнительной власти, или Правительство (Совет Министров) субъекта Российской Федерации. Данное положение Конституции само по себе допускает различные способы формирования Совета Федерации. При толковании, однако, необходимо учитывать и ряд других конституционных положений. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869) установил, что представителями субъектов Российской Федерации в Совете Федерации являются по должности глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти. Если законодательный орган субъекта Российской Федерации двухпалатный, то его представитель в Совете Федерации определяется совместным решением палат. Закон, однако, не определил, как следует поступать, если, например, в республике при наличии Президента исполнительная власть возложена на Правительство или на его главу. Нельзя не отметить, что указанный закон оставляет без внимания некоторые положения Конституции. Он по существу превращает Совет Федерации в орган, действующий непостоянно, ибо члены его - высшие должностные лица субъектов

Российской Федерации и основное место работы у них находится именно там. В то же

время, согласно ч. 1 ст. 99 Конституции, все Федеральное Собрание, а следовательно, и Совет Федерации, является постоянно действующим органом. Игнорирует закон и то обстоятельство, что в ч. 7 и 9 (абзац второй) раздела второго Конституции "Заключительные и переходные положения" говорится о Совете Федерации первого созыва, из чего следует, что должны иметь место второй и последующие созывы (в противном случае речь шла бы не о первом созыве, а о первом составе Совета Федерации); законом же это исключается. В упомянутом абзаце втором ч. 9 раздела второго сказано также, что депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе, из чего опять же можно заключить, что правилом должно быть осуществление полномочий на постоянной основе.

23 января 1996 г. опубликован список членов Совета Федерации нового состава, который будет теперь обновляться не целиком, а по мере замены на своих должностях глав законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации.

Установленный численный состав Государственной Думы - 450 депутатов - образует общее число депутатов, исходя из которого Конституция определяет долю, необходимую для принятия решений Государственной Думой и осуществления групповых инициатив ее депутатов (см. постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 1995 г. о толковании статей 103 (ч. 3), 105 (ч. 2 и 5), 107 (ч. 3), 108 (ч. 2), 117 (ч. 3) и 135 (ч. 2) Конституции Российской Федерации - ВКС РФ, 1995, N 2-3). Так, если согласно ч. 3 ст. 103 Конституции постановления Государственной Думы принимаются, как правило, большинством голосов от общего числа депутатов, это большинство следует исчислять от 450 депутатов, а не от того их числа, которое на данный момент избрано.

Четырехлетний срок полномочий Государственной Думы представляется оптимальным: он позволяет депутатам не только набрать необходимый опыт работы, но и использовать его в течение значительного времени. В то же время его не следует считать слишком длительным. Такой срок установлен для парламентов или нижних палат во многих зарубежных странах (Германия, Австрия, Швеция, Польша, Болгария и др.), хотя в ряде демократических стран действует и пятилетний срок (Великобритания, Франция, Италия и др.). Периодические перевыборы Государственной Думы приспосабливают ее состав к изменяющимся социально-политическим отношениям в обществе, позволяют отразить в депутатском корпусе умонастроения, политические симпатии и антипатии избирателей. Не очень ясны границы во времени срока полномочий Государственной Думы. Во всяком случае, ни в Конституции, ни в федеральных законах они не определены.

Очевидно, что начало полномочий Государственной Думы как органа не совпадает с началом полномочий ее депутатов. В соответствии с ч. 2 ст. 99 Конституции Государственная Дума собирается на 30-й день после избрания, если не созвана ранее Президентом Российской Федерации, и с этого момента, согласно ч. 4 указанной статьи, прекращаются полномочия Государственной Думы прежнего созыва и, следовательно, полномочия ее депутатов. А согласно ст. 3 Федерального закона "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы" от 8 мая 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 2, ст. 74) срок полномочий депутата Государственной Думы начинается со дня избрания депутата и прекращается с момента начала работы Государственной Думы нового созыва, если не прекратился досрочно. Поэтому моментом начала полномочий Государственной Думы нового созыва следует считать момент начала ее работы, ибо до этого, не имея своей структуры (председателя, комитетов и т.п.), она функционировать не может.

Получается, что в период между днем избрания Государственной Думы нового созыва и днем ее первого заседания действуют полномочия и ее депутатов, и депутатов

Государственной Думы прежнего созыва, которая в этот период еще может проводить

свои заседания. Четырехлетний срок полномочий Государственной Думы может быть прерван ее досрочным роспуском на основании ч. 1 ст. 109, ч. 4 ст. 111 и ч. 3 и 4 ст. 117

Конституции. В связи с тем что референдум по принятию Конституции и первые выборы в соответствии с ней проводились 12 декабря 1993 г. в весьма сложной политической обстановке, ч. 7 раздела второго Конституции предусмотрела, что Государственная Дума (как и Совет Федерации) первого созыва избираются сроком на два года. Ныне действующая Государственная Дума избрана 19 декабря 1999 г. на полный - четырехлетний - срок.

Конституция говорит о порядке формирования Совета Федерации и о порядке выборов депутатов Государственной Думы. Отсюда следует, что формирование палат может осуществляться различными способами. Если в отношении Государственной Думы способ формирования - выборы - прямо предписывается, то в отношении Совета Федерации он оставлен на усмотрение законодателя, который должен при этом соблюсти установленные Конституцией условия, обеспечив прежде всего представительство каждого субъекта Российской Федерации двумя членами Совета Федерации - по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Представляется также, что при этом следует принять о внимание и положения ч. 7 и 9 (абзац второй) раздела второго Конституции. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 5 декабря 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 50, ст. 4869) содержит всего четыре статьи и предусматривает замещение мест в Совете Федерации по должности главами законодательных (представительных) и главами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поскольку в настоящее время в значительной части субъектов федерации исполнительная власть возглавляется назначенными Президентом Российской Федерации губернаторами и

главами администраций, федеральный закон предусмотрел, что выборы глав исполнительных органов государственной власти должны быть завершены не позднее

декабря 1996 г.

Что касается порядка формирования Государственной Думы, то Конституция не

устанавливает, какими должны быть выборы - прямыми или косвенными, открытыми или

тайными, не определяет и подлежащей применению избирательной системы. Все это отдано на усмотрение законодателя. Требование всеобщности выборов можно вывести из положений ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции, а требование равных выборов - из принципа равноправия, записанного в ее ст. 19. Принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, добровольного участия в выборах сформулированы с соответствующей нормативной конкретизацией в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406), а применительно к выборам в Государственную Думу - в Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 21 июня 1995 г. (СЗ РФ, 1995, N 26, ст. 2398). В этом последнем законе подробно урегулирован порядок выборов депутатов Государственной Думы. В соответствии с ним депутаты избираются по смешанной системе. Половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах по мажоритарной системе относительного большинства, согласно которой избранными считаются депутаты, получившие наибольшее число голосов по округу. Другая половина

депутатов избирается в федеральном избирательном округе, охватывающем всю территорию Российской Федерации, по системе пропорционального представительства,

согласно которой каждое избирательное объединение получает число депутатских

мандатов, пропорциональное числу голосов, поданных за федеральный список кандидатов этого объединения. При этом установлен заградительный пункт: в распределении депутатских мандатов по федеральному избирательному округу участвуют только те избирательные объединения, за чьи федеральные списки кандидатов подано не менее 5% голосов. Для признания выборов состоявшимися необходимо участие в голосовании не менее 25% избирателей данного избирательного округа.

# Глава 3. Правительство Российской Федерации.

Природа и место Правительства Российской Федерации в системе органов государственной власти в процессе проведения с конца 80-х годов политической реформы и конституционных преобразований существенно менялись. В силу Конституции 1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными Законом от 27 октября 1989 г. - ВВС РСФСР, 1989, N 44, ст. 1303) Совет Министров РСФСР являлся высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти РСФСР, ответственным и подотчетным перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом РСФСР. Поскольку в компетенции данных высших представительных органов государственной власти советского типа было осуществление не только законодательной функции, но и полномочий по исполнению законов, Совет Министров был правомочен решать вопросы государственного управления, отнесенные к ведению РСФСР, за исключением тех, которые входили в компетенцию Съезда народных депутатов и Верховного Совета.

С введением поста Президента РСФСР на основе решений референдума 1991 г.

Правительство было включено в систему федеральной исполнительной власти,

возглавляемой Президентом Российской Федерации, как орган, подотчетный

Президенту Российской Федерации.

Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", принятый 22

декабря 1992 г. (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14), урегулировал отношения в сфере осуществления исполнительной власти в Российской Федерации с учетом того, что Президент Российской Федерации был наделен полномочиями по руководству деятельностью Совета Министров. При этом вопросы исполнительной власти были

целиком сосредоточены в руках Президента и Правительства вследствие того, что

Конституция провозгласила в качестве незыблемой основы конституционного строя

разделение властей (ст. 3 Конституции 1978 г. в редакции Закона Российской

Федерации от 21 апреля 1992 г., - ВВС РФ, 1992, N 20, ст. 1084).

Принятие Конституции 1993 г. знаменует новый этап в развитии института исполнительной власти, для характеристики которого определяющее значение имеют

положения Конституции, согласно которым Правительство самостоятельно осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием и судами Российской Федерации (ст. 10 и 11 Конституции). В текст новой Конституции не была включена формула прежней Конституции о подотчетности федерального Правительства Президенту, поскольку

Президент Российской Федерации провозглашен главой государства, а не главой исполнительной власти. Вместе с тем следует отметить, что Конституция наделила Президента широкими полномочиями по формированию Правительства, направлению его деятельности.

Президент назначает Председателя (с согласия Государственной Думы) и членов Правительства, принимает решения о его отставке, утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти. Правительство действует на основе указов Президента, и в случае противоречия актов Правительства Конституции, федеральным законам и указам Президента они могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Анализ конституционных норм о полномочиях Президента и Правительства позволяет

прийти к выводу о том, что многие из конституционных полномочий Президента свидетельствуют о наличии у главы государства функций исполнительной власти. К

их числу, в частности, относится руководство внешней политикой (п. "а" ст. 86),

право председательствовать на заседаниях Правительства (п. "б" ст. 83) и другие.

Кроме того, Президент, реализуя свои конституционные полномочия по определению

основных направлений внутренней и внешней политики государства, осуществляет

исполнительную власть на практике, принимая многочисленные указы, обусловленные

требованиями осуществления экономической и политической реформ и обеспечения

социальных преобразований в обществе, в том числе и по вопросам, находящимся в

силу ст. 114 Конституции в компетенции Правительства.

Объективная необходимость в согласовании действий Президента и Правительства как

органов, обеспечивающих осуществление полномочий федеральной государственной

власти на всей территории Российской Федерации (ч. 4 ст. 78), заставляет находить способы их взаимодействия, исключающие дублирование в управленческой сфере. Правительство проводит работу по осуществлению социально-экономических

преобразований, руководствуясь указами Президента Российской Федерации,

установками, определенными в таких документах, как послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. Так, с целью реализации мер, намеченных в Послании Президента Российской Федерации "О действенности государственной власти в Российской Федерации", Правительством принято специальное Постановление от 31 марта 1995 г. N 305, в котором федеральным органам и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предписывается, руководствуясь посланием Президента, осуществить разработку и реализацию мероприятий, направленных на обеспечение экономических и социальных прав граждан, скорейшее достижение финансовой стабилизации, совершенствование системы государственного регулирования экономики, развитие рыночных отношений в агропромышленном комплексе и интеграции российской экономики в мировое хозяйство (СЗ РФ, 1995, N 15, ст. 1302).

Сложилась практика систематического информирования Президента Председателем

Правительства о работе Правительства, установлен детальный и четкий порядок взаимного согласования проектов актов Президента и Правительства, планов законопроектных работ и т.д. (см. Указ Президента от 10 июня 1994 г., N 1185 - СЗ РФ, 1994, N 7, ст. 697; 1995, N 19, ст. 1732). Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и в определенных ею пределах возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, образуемую федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и обеспечивает осуществление полномочий федеральной государственной власти на территории Российской Федерации, сочетание интересов Федерации и субъектов

Российской Федерации в системе исполнительной власти. По предметам ведения

Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного

ведения с субъектами Российской Федерации главы администраций подчиняются

Президенту и Правительству Российской Федерации. В порядке обеспечения полномочий федеральных органов государственной власти на всей территории Российской Федерации контроль за осуществлением полномочий глав администраций осуществляется Председателем Правительства Российской Федерации (см. Указ Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. N 1969, - СЗ РФ, 1994, N 24, ст. 2598). При Правительстве Российской Федерации по предложению администраций субъектов Российской Федерации учреждаются их представительства и назначаются руководители представительств. Так, образованы представительства администраций Брянской, Магаданской, Тульской, Самарской, Ивановской областей (СЗ РФ, 1995, N 3, ст. 223; N 7, ст. 574; N 14, ст. 1257; N 29, ст. 2846; N 44, ст. 4215), других областей и автономных округов.

Федеральные органы исполнительной власти находятся в ведении Правительства Российской Федерации, за исключением случаев обеспечения конституционных полномочий Президента Российской Федерации либо подведомственности Президенту

Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами. В пределах своей компетенции Правительство Российской Федерации утверждает Положения о федеральных органах исполнительной власти, устанавливает порядок

создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, назначает и освобождает заместителей министров, руководителей иных федеральных органов и их заместителей, утверждает членов коллегий министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации в рамках отведенных ему полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти

и на основе Закона Российской Федерации "О Совете Министров - Правительстве

Российской Федерации" от 22 декабря 1992 г. вправе отменять акты министерств,

государственных комитетов Российской Федерации и других подведомственных ему

федеральных органов исполнительной власти (ч. 3 ст. 23 Закона).

Конституция 1993 г. изменила характер взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти, а также характер ответственности Правительства перед

парламентом. Она вывела Правительство из прямого подчинения парламенту, сохранив

за Государственной Думой контроль в ключевой сфере - бюджетной политике. Правительство представляет Государственной Думе федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета за прошедший финансовый год. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Правительство дает заключения по законопроектам, требующим финансирования из федерального бюджета, в том числе о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и другим.

Правительство как исполнительная власть должно исполнять и проводить в жизнь

федеральные законы. При этом в законах зачастую не только определяется компетенция Правительства в соответствующей сфере, но и даются ему определенные поручения.

Деятельность федерального Правительства оценивается и при рассмотрении палатами

Федерального Собрания практики реализации конкретных законов. Так, Государственной Думой отмечено неудовлетворительное финансирование образования и науки и неисполнение Правительством требований ряда законов в этой области.

Правительству предложено разработать конкретные программы по выводу из кризиса

науки и образования, а Счетной палате Российской Федерации проводить ежемесячную

проверку исполнения Правительством соответствующих статей Закона "О федеральном

бюджете на 1996 г." (см. Постановление Государственной Думы от 21 февраля 1996

г. - СЗ РФ, 1996, N 10, ст. 864).

В соответствии с Конституцией с Государственной Думой должно быть согласовано

назначение Председателя Правительства. Государственная Дума вправе вынести вотум

недоверия Правительству.

Как субъект законодательной инициативы Правительство обеспечивает подготовку

значительной части законопроектов, назначает официальных представителей в Государственной Думе, участвует в согласительных и рабочих комиссиях по доработке законопроектов.

В целях обеспечения взаимодействия Правительства с палатами Федерального Собрания Правительством принято специальное Постановление от 16 декабря 1994 г. N 1392, которым образовано Представительство Правительства в Федеральном Собрании в составе статс-секретарей - заместителей министров Российской Федерации и других лиц, назначаемых Правительством, и утверждено Положение об этом Представительстве (СЗ РФ, 1994, N 35, ст. 3703).

Члены Правительства вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального

Собрания и быть выслушанными, как и официальные представители Правительства, при

рассмотрении соответствующих законопроектов.

Конституция Российской Федерации предоставляет право Правительству Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов федеральных органов государственной власти, конституций республик,

уставов, а также нормативных актов субъектов Российской Федерации, некоторых

других правовых актов, определенных Конституцией, с запросами о толковании Конституции Российской Федерации, а также в связи с разрешением споров о компетенции (статья 125 Конституции Российской Федерации).

Конституция 1993 г. конкретно определяет круг высших должностных лиц, которые

входят в состав Правительства Российской Федерации. Это Председатель Правительства, заместители Председателя и федеральные министры. Следует отметить, что в силу Конституции РСФСР 1978 г. и Закона Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации", помимо руководителей федеральных органов исполнительной власти, в состав Правительства РСФСР входили по должности председатели Советов Министров республик в составе России. Закон "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" предусматривает также вхождение в состав Совета Министров руководителя аппарата Совета Министров (см. ст. 7 Закона).

Если в соответствии с прежней Конституцией на назначение министров иностранных

дел, обороны, безопасности, внутренних дел Президенту требовалось согласие Верховного Совета (см. ст. 109 (п. 3 ч. 1), 121-5 (п. 5) Конституции Российской Федерации 1978 г. в редакции Закона от 9 декабря 1992 г. - ВВС РФ, 1993, N 2, ст. 55), то по действующей Конституции весь состав Правительства утверждается Президентом Российской Федерации, при этом согласие Государственной Думы дается только на назначение Председателя Правительства.

Новая Конституция сократила число должностных лиц, входящих в состав Правительства, исключив из него председателей Государственных комитетов и установив, что члены Правительства должны быть в ранге не ниже федерального министра. Поскольку формирование Правительства тесно связано с его структурой (ст. 112 Конституции) и зависит от усмотрения Президента Российской Федерации, решающего эти вопросы по представлению Председателя Правительства, то на практике в состав Правительства включаются и должностные лица, не возглавляющие какие-либо министерства, а получившие ранг министра в соответствии с Указом Президента и вследствие этого включенные в состав Правительства. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (СЗ РФ, 1994, N 3, ст. 190) в Правительство входят не только заместители Председателя Правительства, как это значится в формулировке Конституции, но и первые заместители Председателя (п. 9 Указа).

Действующая структура федеральных органов исполнительной власти включает

Правительство Российской Федерации, а также федеральные органы исполнительной власти, которые подразделяются на федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти. Она утверждена на основе Конституции 1993 г. Указом Президента Российской Федерации от 10 января 1994 г. N 66 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" (САПП, 1994, N 3, ст. 190) с последующими изменениями и дополнениями. Прежняя Конституция Российской Федерации исходила из того, что структура центральных органов государственного управления определялась законом. Конституция 1993 г. не дает четкого ответа, кто должен окончательно утверждать

перечень федеральных органов исполнительной власти, она лишь устанавливает, что

предложения по структуре вносятся Председателем федерального Правительства в недельный срок после его назначения Президенту Российской Федерации.

Сформированная упомянутым Указом Президента Российской Федерации структура федеральных органов исполнительной власти призвана служить инструментом проведения политической и экономической реформ на основе Конституции 1993 г., осуществления полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации и ее субъектов. Вместе с тем анализ норм текущего законодательства показывает, что в регулировании вопросов предназначения органов, подведомственных Правительству Российской Федерации, их взаимоотношений внутри исполнительной власти во многом сохранена преемственность с Законом Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. "О Совете Министров - Правительстве Российской Федерации" (ВВС РФ, 1993, N 1, ст. 14). Федеральные министерства в своем большинстве остаются органами,

осуществляющими отраслевое управление, а государственные комитеты и комитеты

действуют как коллегиальные органы функционального и межотраслевого управления.

Помимо этих органов в структуру федеральной исполнительной власти входят

различные государственные и федеральные службы, агентства, департаменты,

федеральные надзоры, Управление делами Президента, которые, как и министерства,

образуются указами Президента Российской Федерации.

Ряду федеральных органов исполнительной власти придан особый статус: они

подведомственны Президенту Российской Федерации по вопросам обеспечения конституционных полномочий главы государства либо подведомственности ему в

соответствии с законодательными актами Российской Федерации. К их числу относятся: министерства - обороны, внутренних дел, иностранных дел, а также Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Государственная архивная служба России, Главное управление охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности, Государственный комитет Российской Федерации по военно-технической политике.

Формирование персонального состава Правительства предопределено ч. 2 ст. 110

Конституции и зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти. Конституция не устанавливает срок для внесения Председателем федерального Правительства предложений по его составу. Представляется, что формирование нового Правительства в полном составе должно происходить при назначении его Председателя, а внесение отдельных персональных изменений в состав Правительства может осуществляться в течение всего срока полномочий Правительства (см. также ч. 2 ст. 110 Конституции).

**Глава 4. Судебная власть.**

Правосудие - особый вид юридической деятельности, возлагаемый обществом и

государством на судебную власть. Понятия "правосудие" и "судебная власть" не тождественны, хотя они выражают сущностные характеристики одной и той же государственной функции, которая заключается в том, чтобы рассматривать и разрешать различные споры и конфликты, связанные с действительным или предполагаемым нарушением норм права. Правосудие осуществляется именем и властью государства в установленных законом процессуальных формах путем рассмотрения исковых требований, заявлений, ходатайств, других материалов (обвинительный акт прокурора и т.д.) в условиях, обеспечивающих равенство прав сторон. При этом соблюдается ряд конституционно закрепленных процессуальных принципов.

В демократических обществах именно на правосудие возложена миссия защиты

конституционных прав и свобод граждан; в этом смысле суды всех видов выполняют

две важнейшие и взаимосвязанные функции - правозащитную и правовосстановительную, которые не могут быть выполнены в полном объеме другими правоприменяющими органами.

Положение ч. 1 ст.118 об осуществлении правосудия только судом означает, что в России нет и не должно быть иных, кроме судов, государственных или общественных органов, которые имели бы право разрешать гражданские, уголовные и иные дела. Носителями судебной власти и, следовательно, уполномоченными законом на отправление правосудия могут быть только судьи, а также присяжные и народные заседатели в случаях, установленных законом (см. п. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. "О статусе судей в Российской Федерации" - ВВС, 1992, N 30, ст. 1792). Согласно п. 3 ст. 1 этого Закона, судьями "являются лица, наделенные в конституционном порядке полномочиями осуществлять правосудие и исполняющие свои обязанности на профессиональной основе".

Судья не издает общезначимых правил поведения, он "подводит" определенные нормы закона под индивидуальный случай и выносит решение, являющееся актом применения права. Он призван разрешать конкретные дела, стремясь восстановить нарушенное право, в максимально возможной мере обеспечить возмещение материального и морального ущерба, справедливо разрешить спор, наказать виновного в преступлении

или ином правонарушении.

Длительное время в условиях бывшего СССР суды и судьи находились под опекой

партийной и государственной номенклатуры. Отбор судей, их назначение на должность, продвижение по службе, стиль работы и даже содержание и характер выносимых решений предопределялись официальным политическим курсом, отражаемым в соответствующих партийных документах. В таких условиях нельзя было и помышлять о независимом и авторитетном правосудии; органы правосудия становились придатком административно-командной системы и, по существу, обслуживали карательные акции советской власти, ее руководящего ядра. Создавались и внесудебные органы с расширенной компетенцией. Так, согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. при Народном комиссариате внутренних дел было учреждено Особое совещание с правом применять высылку, ссылку, заключение в исправительно-трудовых лагерях на срок до пяти лет и высылку за пределы СССР. Наряду с Особым совещанием на местах, в областных, краевых и республиканских центрах создавались пресловутые "тройки", возглавляемые начальниками территориальных управлений НКВД. В их состав входили руководители партийных, советских органов и представители прокуратуры. "Тройки" принимали решения о расстрелах, о лишении свободы на длительные сроки и других внесудебных мерах расправы с неугодными властям людьми. В правовом государстве, каким провозглашена Российская Федерация по Конституции 1993 г., на судебную власть возлагается особая миссия по развитию в обществе принципов демократии и начал справедливости. Для этого создается соответствующая нормативная база.

Судьи обязаны основывать свои решения исключительно на законе, руководствуясь

при этом внутренним убеждением. Это означает, что они объективно оценивают представленные сторонами доказательства и самостоятельно принимают решения, не поддаваясь постороннему влиянию.

Конституционное закрепление правосудия как отдельной, самостоятельной и

независимой государственной власти впервые было осуществлено в Конституции РСФСР

1978 г. (с изменениями и дополнениями, внесенными в 1989-1992 гг.). Глава IX

этой Конституции называлась "Правосудие и прокурорский надзор". В новой Конституции Российской Федерации 1993 г. в полном соответствии с принципом разделения властей идея обособления функций правосудия от функций законодательной и исполнительной властей нашла отражение в отдельной главе 7 "Судебная власть"), идущей вслед за главами 4 ("Президент Российской Федерации"), 5 ("Федеральное Собрание") и 6 ("Правительство Российской Федерации").

Одним из направлений осуществляемой ныне в России судебной реформы должно стать расширение масштабов юрисдикционного контроля со стороны судебной власти с

распространением его на все обжалуемые акты и действия исполнительно- распорядительных органов власти в центре и на местах. В настоящее время контроль за противозаконными действиями должностных лиц государственного аппарата управления осуществляется лишь эпизодически, при рассмотрении ими конкретных дел; он недостаточно емок и эффективен, учитывая ресурсную перенапряженность судебной системы, отсутствие соответствующей специализации у многих судей и распространенность правового нигилизма среди подавляющей части граждан, предпочитающих терпеть факты беззакония и произвола, нежели испытывать свои силы и терпение в неравном противоборстве с чиновниками, злоупотребляющими своими прерогативами.

Другая важная цель судебной реформы заключается в повышении качества правосудия, в том числе путем сокращения числа необоснованных или плохо аргументированных решений. Наиболее эффективно эта задача может быть выполнена в рамках апелляционного обжалования. Подача жалобы в апелляционный суд дает возможность повторного рассмотрения дел, решенных по существу в низших судах, но уже на более высоком профессиональном уровне (в составе коллегии из трех судей), что

одновременно повышает уровень правовой защиты законных прав и интересов сторон и

авторитет самого решения.

В нынешних условиях целесообразно восстановить трехинстанционную судебную

систему, учрежденную еще в ходе судебной реформы 1864 г. в виде: судов первой инстанции (мировых судей и окружных судов), апелляционных судов второй инстанции, при сохранении существующей - третьей (кассационной) инстанции в лице Верховного Суда Российской Федерации. При этом должен быть учтен положительный опыт апелляционного судопроизводства в системе арбитражных судов России.

Перечисленные в п. 2 ст. 118 четыре формы осуществления судебной власти - конституционное, гражданское, административное и уголовное судопроизводство - являются равными по своему юридическому статусу и значению формами осуществления судебной власти и, несмотря на специфику каждой из них, базируются на единых принципах. Этот вид власти отличается от законодательной и исполнительной властей в трех аспектах. Во-первых, любая из ветвей судебной власти по своей природе консервативна и инертна; если законодательная и исполнительная власти могут действовать по собственной инициативе, то судебная власть проявляет свою "инициативу"

опосредованно, а именно: она действует только "в ответ" на поступившие на ее рассмотрение заявления, жалобы, ходатайства, материалы уголовных дел.

Право на возбуждение судебного процесса принадлежит обладателю нарушенных прав

или государству в лице прокурора. Это условие обязательно для того, чтобы дать ход любому делу, от гражданского до конституционного. Во-вторых, судебная деятельность подчинена более жестким правилам, чем законодательная и исполнительно-распорядительная деятельность. Судьи обязаны действовать в строгом соответствии с процедурой, установленной в соответствующих процессуальных кодексах и регламентах. Нарушение процедурных правил не только означает нарушение нормального хода судебного разбирательства, но и в ряде случаев может повлечь нарушение законных прав и интересов участников процесса. Судебное решение может быть по этой причине (в ряду других) обжаловано в вышестоящие судебные инстанции, которые при наличии веских и убедительных доказательств вправе их изменить или отменить.

В-третьих, окончательное, вступившее в законную силу судебное решение имеет авторитет постановления, обязательного для исполнения всеми гражданами, учреждениями и должностными лицами любого уровня, которых оно так или иначе затрагивает. Решения же законодательной или исполнительной власти, как правило,

периодически пересматриваются и обновляются.

С 1992 г. в России получило четкую законодательную базу арбитражное судопроизводство в качестве особой формы судебной деятельности. В соответствии со ст. 127 Конституции Высший Арбитражный Суд Российской Федерации в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах осуществляет судебный надзор за деятельностью нижестоящих арбитражных судов. Эти процессуальные формы, как и сама процедура разбирательства арбитражными судами экономических споров и иных дел, определены Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

По Федеральному конституционному закону от 28 апреля 1995 г. "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (СЗ РФ, 1995, N 18, ст. 1589) в системе арбитражного судопроизводства функционируют федеральные арбитражные суды округов, обладающие правом рассмотрения жалоб на решения нижестоящих арбитражных судов. Исходя из принципа двухступенчатой юрисдикции, на региональном уровне в 1995 г. создано десять апелляционных региональных судов с правом пересмотра решений нижестоящих арбитражных судов, включая правовую и фактическую оценки существа спора. Таким образом, наряду с кассацией, существующей в уголовном и гражданском судопроизводстве, в России в сфере арбитражного судопроизводства

действует институт апелляции. Что же касается конституционного судопроизводства,

то решения Конституционного Суда Российской Федерации имеют окончательную силу и

обжалованию и пересмотру не подлежат (см. ст. 125).

В России действуют Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Действуют также другие федеральные суды (см. ст. 83, 125-127). Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией и федеральным конституционным законом.

В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством (см., например, Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. "О судоустройстве РСФСР") правосудие по гражданским, уголовным делам и делам, возникающим из административных правонарушений, осуществляют суды общей юрисдикции: Верховный Суд Российской

Федерации, верховные суды республик в составе Российской Федерации, краевые,

областные суды, суды автономной области, автономных округов, Московский и

Санкт-Петербургский городские суды, районные (городские) народные суды. Военные

суды, входящие в федеральную судебную систему, рассматривают дела о преступлениях военнослужащих и лиц, приравненных к ним по закону (служащих вневедомственной охраны, пожарных и др.). В своей деятельности военные суды руководствуются тем же законодательством, что и другие суды, действующие на территории Российской Федерации. Военные суды учреждаются в гарнизонах, армиях, флотилиях, воинских соединениях, военных округах, группах войск, флотах, видах Вооруженных Сил.

Споры, возникающие в процессе предпринимательской деятельности и вытекающие из

гражданских правоотношений (экономические споры) либо из правонарушений в сфере

управления, рассматривают Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, региональные апелляционные арбитражные суды, арбитражные суды краев, областей,

автономной области, автономных округов, Московский и Санкт-Петербургский

городские арбитражные суды.

Проектом Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской

Федерации" предусмотрено создание и других судов федерального уровня. Кроме того, согласно ч. 2 ст. 5 Конституции свое законодательство имеют: республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ. На этом уровне возможно образование так называемых местных судов, которые в своей деятельности руководствуются не только федеральными законами, но и местными (региональными) нормативными актами.

В настоящее время в рамках концепции судебной реформы, указ о разработке которой был подписан Президентом 6 июля 1995 г., осуществляются следующие меры:

1) подготовлен проект Федерального конституционного закона "О судебной власти", который должен определить природу и назначение судебной власти в правовом

государстве; структуру органов, входящих в судебную систему; формы взаимодействия судов с органами законодательной и исполнительной властей, органами предварительного расследования, прокуратурой и Министерством юстиции;

2) предусматривается расширение доступа граждан к правосудию, что будет

достигаться двумя путями: во-первых, созданием системы мировых судей и окружных

судов на местном уровне, а во-вторых, упрощением судебных процедур по малозначительным делам и по спорам, в отношении которых стороны достигнут полюбовного соглашения на основе согласительной процедуры. Такая практика хорошо

себя зарекомендовала в зарубежных странах. В качестве одного из вариантов предполагаются два звена местных судов: мировые судьи, действующие единолично, и окружные суды, действующие в качестве судов первой инстанции в судебных участках и судебных округах. Мировые судьи могут единолично рассматривать уголовные дела о преступлениях, по которым возможны минимальные сроки лишения свободы либо наказания, не связанные с лишением свободы, значительную часть гражданских дел, административные дела. Мировые суды будут действовать в судебных участках.

Окружные суды будут действовать в судебных округах, как правило, не совпадающих

с административно-территориальным делением. В качестве суда первой инстанции они

могут рассматривать более сложные уголовные и гражданские дела. Кроме того, им

отводится роль суда второй инстанции, осуществляющего апелляционное

судопроизводство. Законопроектом "О судебной системе Российской Федерации" предусмотрено не только расширение системы судебных органов за счет создания судов специальной юрисдикции (например, судов по делам несовершеннолетних), но и ряд мер по укреплению авторитета судебной власти.

Конституцией запрещено образование чрезвычайных судов (ч. 3 ст.118

статьи). Практика создания таких судов, имевшая место ранее (например, "тройки"), несовместима с законностью. Чрезвычайные суды создавались за пределами судебной системы, проводили репрессивную, карательную политику государства, игнорируя гарантии защиты прав личности, предусмотренные законом.

Именно поэтому они неприемлемы в условиях правового государства. Запрет на создание чрезвычайных судов служит дополнительной гарантией того, что никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в суде и судьей, к ведению которых оно отнесено законом (см. ч. 1 ст. 47).

**Раздел II. Местное самоуправление.**

**Глава 1. Принципы местного самоуправления.**

Часть 1 ст. 130 развивает положения о местном самоуправлении как форме осуществления власти народом (ч. 2 ст. 3 Конституции) и основе конституционного строя Российской Федерации (ст. 12). В данном случае определяется его социальное назначение обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

В этой сущностной функциональной характеристике местного самоуправления обращается внимание на ряд важных моментов. Первое: назван субъект местного самоуправления - население. Ему как сообществу граждан, проживающих на соответствующей территории, и каждому в отдельности гарантируется право на осуществление местного самоуправления непосредственно и через своих представителей, причем независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям (см. ч. 2 ст. 3 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506). Указанное право конкретизируется через систему специальных прав, предусмотренных Конституцией:

избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32); обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33); знакомиться с документами и материалами органов местного самоуправления, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина (ч. 2 ст. 24); определять структуру органов местного самоуправления (ч. 1 ст. 131); выражать мнение по поводу изменения границ территорий местного самоуправления (ч. 2 ст. 131); защищать право на местное самоуправление и образующие его права в судебном порядке (ст. 46). Прецедент последнего был создан определениями Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. (Государство и право, 1995, N 7, с. 12-18), который поддержал решения Ярославского областного суда по жалобам граждан и регионального отделения "Демократической России" на правовые акты губернатора Ярославской области, нарушающие права местного самоуправления, в частности право самостоятельно формировать свои органы и распоряжаться собственными средствами.

Второе: в общем виде сформулировано поле деятельности местного самоуправления - "вопросы местного значения", под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"). В их перечень Конституция включает жилищное строительство и распределение жилья (ст. 40), муниципальное здравоохранение (ст. 41) и образование (ст. 43), управление муниципальной собственностью, охрану общественного порядка и др. (ст. 131, 132). Подробнее об этом сказано в упомянутом Федеральном законе, где названо 30 предметов ведения местного самоуправления и определено, что "муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти" (ч. 2 ст. 6). Третье: установлена экономическая основа местного самоуправления с наделением населения правами собственника - владения, пользования и распоряжения этой собственностью. Она признается и защищается наравне с другими формами собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции). Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" под муниципальной собственностью понимает собственность муниципальных образований - городских, сельских и иных (ч. 1 ст. 1). В ее состав, согласно названному Закону (ст. 29), входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями,

а также между муниципальными образованиями. Споры, возникающие по этому поводу, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Они же от имени муниципального образования осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав данной собственности; в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, это право может быть реализовано населением непосредственно. В соответствии с Законом органы местного самоуправления вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать их в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов. В интересах населения они могут устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования. Муниципальная собственность может быть приватизирована. При этом порядок и условия ее приватизации определяются непосредственно населением или представительными органами местного самоуправления. Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Право муниципальной собственности регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации (ст. 125 и др.). Им, в частности, закреплено, что особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, включая имущество, находящееся в собственности муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом (ч. 3 ст. 212). Четвертое: местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Самостоятельность - определяющая черта местного самоуправления. Она выделяется при его характеристике как основы конституционного строя (ст. 12 Конституции) и в других случаях (ч. 1 ст. 131, ч. 1 ст. 132); реализуется в пределах установленных полномочий; производна от реально обеспеченных материальных, финансовых и других условий функционирования местного самоуправления; корреспондирует ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; получает конкретное правовое выражение и гарантируется (см. комментарий к ст. 12).

Часть 2 ст.130 раскрывает организационный механизм функционирования местного самоуправления. Ведущую роль в нем играют формы прямого волеизъявления граждан. На первое место в этом отношении Конституция ставит референдум. Он, согласно федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", определяется как голосование по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 1). Этим же Законом устанавливаются общие правила, касающиеся местного референдума (ч. 1 ст. 8, 22, 44, 52, 57), в том числе закрепляется, что:

- решение о его проведении принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования. В случае, если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не сформирован, местный референдум может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления) по требованию граждан в количестве не менее 5% числа избирателей муниципального образования;

- в нем имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом, причем только непосредственно и на добровольной основе;

- голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается;

- решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию);

- решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан в пределах полномочий местного самоуправления, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами; неисполнение или ненадлежащее исполнение таких решений влечет ответственность в соответствии с законами; данные решения могут быть обжалованы в суд.

Предполагается, что положения по поводу местного референдума получат развитие законах субъектов Российской Федерации и, в соответствии с ними, в уставах муниципальных образований. В них, в частности, должны найти отражение порядок назначения и проведения референдумов, принятия и изменения принятых ими решений, виды референдумов и случаи, когда они обязательны, гарантии участия в них граждан.

Конституционный Суд Республики Карелия постановлением от 14 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности республиканского закона "О референдуме в Республике Карелия" констатировал важность закона субъекта федерации, определяющего механизм реализации права граждан на местный референдум, но одновременно подчеркнул, что осуществление данного права не может ставиться в зависимость от условий, не имеющих отношения к гражданину, ибо подобное приводит к нарушению его непосредственно действующего конституционного права на участие в местном референдуме.

Местное самоуправление осуществляется гражданами и путем муниципальных выборов. С их помощью население непосредственно выражает свою волю о составе представительных органов (депутатах), членах иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лицах местного самоуправления, дает им необходимую демократическую легитимацию. Конституция Российской Федерации закрепляет право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также случаи, когда граждане лишаются этих прав (см. комментарии к ч. 2, 3 ст. 32). Ее положения конкретизируются Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" от 6 декабря 1994 г. (СЗ РФ, 1994, N 33, ст. 3406), который распространяется в том числе на выборы органов местного самоуправления (ст. 1).

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" определяет, что муниципальные выборы осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан (ч. 1 ст. 23). Федеральное законодательство, таким образом, создает необходимые предпосылки демократической однородности выборов на всех уровнях, включая местное самоуправление.

Субъекты Российской Федерации принимают законы о порядке проведения муниципальных выборов. Данный вопрос отражается в уставе муниципального образования. При этом формулируемые в названных актах положения не могут противоречить Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", но в них могут устанавливаться дополнительные гарантии избирательных прав граждан (ст. 1).

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов. Это означает, что названные органы создают необходимые правовые, материально-технические, финансовые и иные условия для таких выборов, не препятствуют их проведению и защищают избирательные права граждан. Именно с позиций гарантий местного самоуправления Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" с изменениями от 22 апреля 1996 г. (Российская газета, 15 июня 1996 г.) пришел к выводу о допустимости указания Федеральным законом сроков, в течение которых должны быть сформированы путем выборов новые органы местного самоуправления. При этом данная мера ограничена переходным периодом и рассматривается как средство, упорядочивающее процесс становления системы местного самоуправления и не допускающее затягивания создания ее выборных органов; она не нарушает права органов государственной власти субъектов федерации и муниципальных образований назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию указанного права в определенные временные рамки.

Рассматриваемая часть статьи исходит из того, что граждане осуществляют местное самоуправление также путем "других форм прямого волеизъявления". К таковым Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" относит собрания (сходы) граждан (ст. 24). Они способствуют выражению общественного мнения, позволяют населению публично направлять, контролировать и оценивать деятельность органов местного самоуправления. В отдельных поселениях, если подобное предусмотрено уставом муниципального образования и соответствует закону субъекта Российской Федерации, данные собрания (сходы) могут выполнять полномочия представительных органов местного самоуправления. В этом случае они считаются правомочными при участии в них более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решения, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Федеральный закон закрепляет право населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения (ст. 25). Она реализуется в соответствии с уставом муниципального образования и, если выделить главное, заключается в том, что население вносит в органы местного самоуправления проекты правовых актов, которые подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию (обнародованию).

Граждане непосредственно участвуют в решении дел местного значения путем индивидуальных и коллективных обращений, направляемых в органы местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. Федеральным законом установлено (ст. 26), что названные адресаты обязаны дать ответ по существу обращений в течение одного месяца. За нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан законом может быть предусмотрена административная ответственность.

Местное самоуправление осуществляется через собственные органы. Им присущ ряд черт: структура этих органов определяется населением самостоятельно; они формируются данным населением и его представительными органами; обладают полномочиями на решение вопросов местного значения и в их пределах издают правовые акты; являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования; не входят в систему органов государственной власти. Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" исходит из разнообразия систем органов местного самоуправления. При этом, однако, выделяются выборные органы, образуемые в соответствии с названным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований, а также признается обязательным наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований (ч. 1, 2, ст. 14).

Одним из видов выборных органов является представительный орган местного самоуправления. Он состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации. Ведущее положение этим органам придается выделением вопросов, находящихся в их исключительном ведении. К числу таковых Федеральный закон относит: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; установление местных налогов и сборов; установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Численный состав представительных органов местного самоуправления, сроки полномочий депутатов, режим их работы (на постоянной или иной основе) и взаимоотношений с избирателями, полномочия этих органов, порядок принятия решений и другие вопросы организации и деятельности представительных органов определяются уставом муниципального образования. В структуре органов местного самоуправления уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Согласно Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 16) данный глава (в установленном порядке допускается разное его наименование) избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Он наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, а избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях. Закреплено, что глава муниципального образования подотчетен непосредственно населению и представительному органу местного самоуправления. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления, а также другие (помимо представительных органов и выборных должностных лиц) органы местного самоуправления (например, советы или комитеты микрорайонов, общин и т.п. ).

Наименование этих органов и должностных лиц, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Часть 1 ст. 131 фиксирует территориальные пределы местного самоуправления. Их установление имеет важное значение, ибо в конечном счете очерчиваются пространственные границы деятельности муниципального образования, его населения и органов, действия принятых ими решений. Одно из новых положений комментируемой части состоит в том, что местное самоуправление осуществляется не в строгих рамках административно-территориальных границ, как это было в прошлом (см. ч. 2 ст. 2 Закона РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" от 6 июля 1991 г. - ВВС РСФСР, 1991, N 29, ст. 1010), а на определенных территориях. Такой подход предполагает, что в административно-территориальной единице может функционировать более чем одно муниципальное образование либо муниципальное образование способно объединять, например, несколько сельсоветов или поселков. Выделяются городские и сельские поселения. Они, условно говоря, являются базовыми в системе местного самоуправления. Население, проживающее в них, не может быть лишено права на его осуществление (ч. 1 ст. 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 г. - СЗ РФ, 1995, N 35, ст. 3506). То есть недопустимо одностороннее (например, решением органов государственной власти субъектов федерации или районных властей) изъятие этого права; только при свободном волеизъявлении граждан названных сообществ может происходить отказ от указанного права в пользу других муниципальных образований либо возможна какая-либо иная его трансформация. Местное самоуправление не исключается и на других территориях. При этом упомянутый Федеральный закон приводит примерный перечень территорий муниципальных образований - район (уезд), сельский округ (волость, сельсовет) и т.д., указывая, что данные территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций (ч. 1 ст. 12). Так, конституции Республики Башкортостан (ст. 109) и Республики Адыгея (ст. 92) не рассматривают район в качестве территории муниципального образования; Закон Ханты-Мансийского автономного округа "Об общих принципах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе" от 27 декабря 1995 г. признает право коренных малочисленных народов Севера, ведущих традиционный образ жизни, на общинное самоуправление в границах территорий их проживания и хозяйственной деятельности (ст. 4); Закон Тюменской области "О местном самоуправлении" от 29 ноября 1995 г. (Красное знамя, 19 марта 1996 г.) к особому виду территорий муниципального образования относит объединенные территории нескольких муниципальных образований в случае добровольного объединения двух или нескольких муниципальных образований в одно с передачей ему соответствующих полномочий (ст. 10, ч. 1 ст. 15).

Местное самоуправление распространяется на территории закрытых административно-территориальных образований (см. Закон Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" от 14 июля 1992 г. - ВВС РФ, 1992, N 33, ст. 1915). Оно реализуется населением в его границах, но с некоторыми особенностями, установленными названным Законом в части землепользования, формирования бюджета и некоторых других вопросов. Данное положение согласуется с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которым предусмотрено, что в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства федеральным законом допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях (ч. 1 ст. 12), куда включаются приграничные территории и территории закрытых административно-территориальных образований (п. 16 ст. 4).

Территориями муниципального образования могут быть территории внутригородских муниципальных образований. Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении этих муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Территория муниципального образования самоуправляется. Этой цели служат органы местного самоуправления (см. комментарий к ч. 2 ст. 130). Их структура определяется населением соответствующего муниципального образования самостоятельно. Данная формула означает, что:

- мнение населения по указанному вопросу обязательно и оно является окончательным;

- граждане вправе выбрать модель самоуправления, виды органов, их статус, а также решить, какой должна быть внутриструктурная организация этих органов в части численности выборных членов, комиссий, аппарата, муниципальных служащих и т.п.;

- при выражении своей воли население действует самостоятельно, но на основе и в пределах, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- волеизъявление по поводу структуры органов местного самоуправления происходит в формах, названных в ч. 2 ст. 130, при их разнообразной комбинации, главное, чтобы принятое решение действительно отражало позицию большинства населения муниципального образования;

- изменения структуры муниципальных органов должны осуществляться при широкой гласности и общественной поддержке.

Часть 2 ст.131 обращает внимание на то, что у территорий муниципальных образований есть границы. Их можно именовать муниципальными границами. Они не всегда совпадают с границами административно-территориальных единиц.

Вопрос об установлении и изменении границ муниципального образования возникает при образовании, преобразовании или упразднении муниципальных образований. Основы его решения содержит Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (ст. 13), согласно которому установление и изменение границ муниципального образования осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций; инициатором данного процесса могут быть население, орган местного самоуправления, а также орган государственной власти субъекта Российской Федерации; не допускается изменение указанных границ без учета мнения населения соответствующих территорий, причем законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации обязывается предусмотреть

законом гарантии учета этого мнения. Конкретный порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

Специфика относительно границ имеется применительно к закрытым административно-территориальным образованиям. Законом Российской Федерации "О закрытом административно-территориальном образовании" предусмотрено (ст. 1, 2), что территория и границы таких образований определяются исходя из особого режима безопасности функционирования предприятий с учетом потребностей развития населенных пунктов; границы данных образований могут не совпадать с границами субъектов федерации и административно-территориальных единиц; установление этих границ и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам, находится в ведении федеральных органов государственной власти.

**Глава 2. Формы и принципы местного самоуправления, структура органов местного самоуправления в г. Вологда**

1. **Понятие городского самоуправления.**

1. Городское самоуправление на территории города Вологды - форма осуществления его жителями своего волеизъявления, признаваемая и гарантируемая действующим законодательством, обеспечивающая возможность самостоятельно и под свою

ответственность решать вопросы городского значения, исходя из интересов населения, исторических традиций и иных местных условий.

2. Обладателем всех прав самоуправления в городе является население города, обладающее избирательными правами.

3. Население города осуществляет права самоуправления:

- путем референдумов;

- путем выборов;

- через выборные органы городского самоуправления;

- через органы территориального общественного самоуправления;

- путем других форм волеизъявления граждан.

**2. Органы самоуправления города**

1. Структуру органов городского самоуправления составляют:

- представительный орган - Совет самоуправления города;

- исполнительный орган - администрация города.

2. Совет самоуправления и администрация города являются юридическими лицами и вместе с главой города представляют единую систему городского самоуправления.

3. Органы городского самоуправления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов государственной власти и управления.

4. Органы городского самоуправления на основе действующего законодательства наделяются собственной компетенцией в решении вопросов городского значения.

5. Органы городского самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление городского самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

**3.Совет самоуправления города**

1. Совет самоуправления города состоит из 30 депутатов и главы города, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок 4 года в соответствии с действующим законодательством.

2. Представляет все население города и осуществляет его власть в делах городского самоуправления в пределах, установленных действующим законодательством, выступает от лица всего населения города в отношениях с органами государственной власти, другими

государственными и общественными организациями, принимает решения в соответствии с Уставом города.

3. В исключительном ведении Совета самоуправления находятся: - принятие общеобязательных правил по предметам ведения города, предусмотренных Уставом муниципального образования;

- утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении;

- принятие планов и программ развития города, утверждение отчетов об их исполнении;

- установление местных налогов и сборов;

- установление порядка управления и распоряжения собственностью города;

- контроль за деятельностью органов и должностных лиц городского самоуправления, предусмотренных Уставом муниципального образования.

Решения Совета самоуправления города вступают в силу со дня их принятия. Решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования.

К полномочиям Совета самоуправления относится:

- принятие Устава города, внесение в него изменений и дополнений, контроль за его выполнением;

- назначение выборов главы города;

- избрание из числа депутатов председателя Совета самоуправления и его заместителей, членов президиума, председателей и членов постоянных депутатских комиссий;

- принятие решения о проведении городского референдума;

- согласование, по предложению главы города, назначения и освобождения от должности первого заместителя главы города, начальника финансового управления и председателя комитета по управлению муниципальным имуществом, утверждение в должности

начальника ГУВД;

- установление условий использования земель и природных ресурсов, находящихся в границах города;

- принятие решений о проведении городских займов, лотерей;

- заслушивание отчетов главы города и других должностных лиц городского самоуправления;

- назначение выборов Совета самоуправления города;

- инициирование вопросов территориального деления города с целью совершенствования управления им;

- учреждение собственных средств массовой информации;

- утверждение регламента Совета самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

- переименование улиц и площадей города;

- осуществление других полномочий в соответствии с

действующим законодательством и настоящим Уставом.

5. Решения Совета самоуправления города, принятые в пределах его компетенции, согласно регламенту, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории города государственными, муниципальными органами и общественными организациями,

предприятиями, учреждениями независимо от подчиненности и форм собственности, должностными лицами и гражданами.

6. Решения Совета самоуправления города могут быть отменены самим Советом, а также признаны недействительными в судебном порядке.

7. Невыполнение решений Совета самоуправления города влечет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

**4.Президиум Совета самоуправления города.**

Президиум Совета самоуправления - выборный орган Совета самоуправления.

Численный состав президиума определяется решением Совета самоуправления.

Члены президиума избираются на сессии Совета самоуправления из числа депутатов.

В состав президиума входят по должности глава города, председатель Совета самоуправления и его заместители, председатели постоянных депутатских комиссий.

Деятельность президиума (проведение заседаний, принятие решений и др.) осуществляется в соответствии с регламентом и решениями Совета самоуправления.

К полномочиям президиума относится:

- установление цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями;

- утверждение нормативов затрат на содержание объектов и учреждений здравоохранения, образования, культуры и спорта, дошкольных учреждений, детских лагерей отдыха, жилищного фонда;

- принятие решений о выделении дотаций, ссуд и займов из средств городского бюджета;

- определение условий приобретения, создания, преобразования объектов муниципальной собственности, в том числе и муниципальных предприятий;

- утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требует согласия Совета самоуправления;

- определение условий и порядка приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;

- принятие решений о продаже и передаче жилищных объектов в собственность граждан и организаций в соответствии с порядком и условиями, установленными Советом самоуправления;

- определение основных направлений работы муниципальных внебюджетных фондов и заслушивание отчетов об их деятельности;

- принятие решений об отнесении природных и иных объектов местного значения к памятникам природы, истории и культуры;

- установление правил пользования водозаборными сооружениями, предназначенными для удовлетворения нужд населения, а также установление зон санитарной охраны водных объектов;

- принятие решений об обращении в суды с исками к органам государственной власти, органам местного самоуправления,

предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям;

- принятие решений по протестам прокуратуры на решения президиума;

- принятие решений об отчуждении объектов муниципальной собственности;

- решение вопросов передачи органам территориального общественного самоуправления отдельных полномочий, а также объектов и финансовых ресурсов;

- утверждение структуры и штата аппарата Совета самоуправления, расходов на его содержание;

- осуществление других полномочий в соответствии с действующим законодательством, Уставом города и решением Совета самоуправления.

Совет самоуправления города из числа депутатов образует постоянные депутатские комиссии для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к компетенции Совета, его президиума, а также содействия проведению в жизнь федеральных

законов, законов и постановлений Законодательного собрания области, нормативных актов Совета самоуправления и контроля за их исполнением на территории города.

**5.Глава Города.**

Глава города Вологды является выборным должностным лицом, возглавляющим деятельность по осуществлению городского самоуправления в пределах своих полномочий. Глава города

подотчетен непосредственно населению и Совету самоуправления города.

Глава города руководит администрацией города на основе принципа единоначалия. Образуемые Главой города исполнительные органы подчинены ему административно.

Полномочия Главы города:

1. Глава города:

- обращается с ежегодным посланием к населению Вологды о положении в городе и основных направлениях деятельности городского самоуправления на предстоящий год;

- обеспечивает взаимодействие администрации и Совета самоуправления города;

- содействует развитию системы городского самоуправления;

- учитывает предложения депутатских комиссий и депутатов;

- представляет город в органах государственной власти и местного самоуправления в России и за ее пределами, обеспечивает поддержку и защиту интересов города в государственных органах, выполняет другие представительские функции;

- организует управление городским хозяйством, социальной и другими сферами, осуществляет меры по обеспечению законности, защите прав, свобод и законных интересов граждан, охране собственности и общественного порядка;

- организует разработку бюджета и программ социально-экономического развития города, представляет их на утверждение в Совет самоуправления города, ежегодно отчитывается об их исполнении, о расходовании средств бюджета, внебюджетных и валютных фондов;

- разрабатывает и утверждает структуру администрации города, осуществляет общее руководство ее органами и структурными подразделениями, определяет их компетенцию и штаты в пределах ассигнований, предусмотренных на эти цели в городском бюджете,

утверждает штатное расписание, организует работу с муниципальными службами администрации, их аттестацию, принимает меры по повышению их квалификации;

- с согласия Совета самоуправления горда назначает на должность и освобождает от нее первого заместителя главы города, начальника финансового управления и председателя комитете по управлению муниципальным имуществом;

- назначает и освобождает от должности руководителей структурных подразделений, иных должностных лиц администрации, определяет порядок приема на работу и увольнения других работников администрации;

- дает согласие на назначение начальника управления внутренних дел города с последующим утверждением Советом самоуправления города;

- по представлению начальника управления внутренних дел города утверждает в должности и освобождает от нее начальника милиции общественной безопасности - заместителя начальника управления внутренних дел города;

- осуществляет общее руководство учреждениями, финансируемыми из городского бюджета, а также осуществляет полномочия по управлению муниципальными предприятиями в соответствии с действующим законодательством, настоящим Уставом и решениями Совета самоуправления города о порядке управления и распоряжения объектами муниципальной собственности;

- организует прием граждан, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан, принятие по ним решений;

- рассматривает и учитывает в своей деятельности предложения органов территориального общественного самоуправления;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с действующим

законодательством и городским Уставом.

**6.Администрация города.**

Администрация города - постоянно действующий орган, осуществляющий под руководством главы города исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения города. Структура администрации определяется главой города самостоятельно в пределах средств, выделенных в городском бюджете на содержание администрации.

Полномочия администрации города

1. Администрация города осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность по вопросам, отнесенным к ведению городского самоуправления, за исключением тех, которые, согласно настоящему Уставу, входят в компетенцию

главы города и Совета самоуправления города.

2. В пределах своих полномочий администрация города: - разрабатывает проект программы социально-экономического развития города, проект городского бюджета;

- обеспечивает комплексное социально-экономическое развитие города;

- обеспечивает исполнение бюджета и программ социально-экономического развития города;

- управляет муниципальной собственностью;

- осуществляет меры по содержанию, использованию и развитию муниципального жилого фонда и нежилых помещений, муниципальных учреждений образования и здравоохранения, культуры и спорта;

* контролирует использование земель на территории города;

- осуществляет иные полномочия, возложенные на нее федеральными и областными законами, Уставом города, решениями Совета самоуправления и постановлениями главы города.

**7.Иные исполнительные органы городского самоуправления.**

Главой города могут быть образованы и иные исполнительные органы городского самоуправления в целях обеспечения исполнения бюджета, управления отдельными отраслями городского хозяйства, муниципальной собственностью и др. Структура образуемых органов, Положения (уставы) о них, штатные расписания и сметы расходов утверждаются Главой города в пределах средств, предусмотренных в городском бюджете. Указанные органы образуются в организационно- правовой форме учреждений. Глава города вправе передавать образуемым им

исполнительным органам городского самоуправления часть собственных полномочий и полномочий Администрации города.

**8.Территориальное общественное самоуправление.**

Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления Территориальное общественное самоуправление в г. Вологде - самоорганизация граждан, самостоятельно и под свою ответственность осуществляющая деятельность в вопросах местного значения, отвечающую требованиям и интересам граждан, проживающих в определенной части территории города, не являющейся муниципальным образованием.

Правом на участие в территориальном общественном самоуправлении обладают граждане города Вологды, обладающие избирательным правом, проживающие на одной из территорий города.

Территории, на которых предполагается организация территориального общественного самоуправления, определяются Советом самоуправления города по предложениям инициативных групп граждан численностью не менее 15 человек.

На территориальных собраниях граждан формируются выборные органы, которые непосредственно проводят работу по организации и осуществлению на основе утверждаемого Советом самоуправления города Положения о территориальном общественном самоуправлении.

**Раздел III. Жилищное управление Администрации г. Вологды.**

В администрации г. Вологды управление процессами строительства, учета и содержания жилого фонда поручено главой города двум заместителям главы: по градостроительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Строительство на территории г. Вологды ведется под контролем управления архитектуры и градостроительства. Комитет ЖКХиТ управляет работами по содержанию жилого фонда и улучшению инфраструктуры городского хозяйства. В городской структуре управления и хозяйствования имеется муниципальное предприятие «Жилищный центр», которое по доверенности Администрации города выполняет часть функций по учету и распределению жилья на хозрасчетной основе(платные услуги населению).

В основном же, учетом и распределением жилого фонда занимается Жилищное Управление (в дальнейшем - ЖУ).

В своей деятельности ЖУ руководствуется Законом РФ «О местном самоуправлении в РФ», Жилищным Кодексом РСФСР, постановлениями Губернатора области и Главы города, а также Правилами учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений на территории Вологодской области и Положением об Управлении.

Управление подчиняется Главе города и заместителю Главы города по градостроительству.

Управление организовано в целях обеспечения правильного учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, распределения муниципального жилищного фонда и домов ЖК и ЖСК, осуществления постоянного контроля за ведением учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на предприятиях, организациях и учреждениях, независимо от подчиненности.

Управление готовит годовые планы о распределении жилой площади из фонда Администрации города:

- по очередям Администрации города, бюджетных организаций и учреждений, муниципальных предприятий, городского суда и прокуратуры;

* гражданам, проживающим в домах, признанных грозящими обвалом и непригодных для проживания;
* гражданам, проживающим в домах, подлежащих сносу под новое строительство.

ЖУ готовит проекты постановлений Главы города о постановке и снятии с учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту жительства, военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, лиц, признанных в установленном порядке вынужденными переселенцами, лиц, проработавших в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, не менее 10 лет; проводит ежегодную перерегистрацию граждан, состоящих на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Совместно с комиссией по жилищным вопросам ЖУ осуществляет контроль за соблюдением правильности учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий по месту работы и предоставлению им жилой площади в соответствии с решениями администрации и профсоюзных комитетов или органов, определенных коллективным договором (в случае отсутствия профсоюзной организации) предприятий, учреждений, организаций. )

Кроме того Жилищное управление:

* обеспечивает ведение документации по долевому участию в строительстве муниципального жилья, субсидированию и кредитованию жилищного строительства (расчеты, погашение кредитов), подготовку проектов кредитных договоров и договоров на долевое участие в строительстве жилья с юридическими и физическими лицами.
* проводит работу по обмену и присоединению жилой площади с доплатой за измененную площадь.
* готовит проекты постановлений Главы города по изменению статуса нежилых помещений на жилое, переводу жилых помещений в нежилые и исключению из жилищного фонда.
* осуществляет постоянный контроль за соблюдением порядка заселения муниципальных жилых домов, кооперативного, государственного и общественного жилого фонда, муниципальных и ведомственных общежитии.
* ведет учет и распределяет жилую площадь в муниципальных общежитиях.
* ведет учет служебных жилых помещений, производит оформление и выдачу специальных ордеров на их заселение.
* ведет учет жилищного фонда специального назначения и обеспечивает его целевое распределение.
* доводит постановления Главы города по выделению жилой площади до сведения муниципальных предприятий, учреждений и организаций, контролирует их исполнение.
* в соответствии с финансированием жилищного строительства из муниципального, областного и федерального бюджетов обеспечивает выделение квартир по льготным спискам очередности нуждающихся в улучшении жилищных условий.
* разрабатывает проекты документов по вопросам, связанным с обеспечением соблюдения жилищного законодательства.
* готовит информации, справки по вопросам, входящим в компетенцию Управления для принятия решения по заявлениям, предложениям, жалобам граждан; по запросам, просьбам предприятий, учреждений и организаций.
* рассматривает заявления, обращения, жалобы граждан, поступившие непосредственно в Управление, и письма, предложения, запросы предприятий, организаций и учреждений по жилищным вопросам, в пределах своей компетенции дает ответы.
* готовит предложения и оказывает практическую помощь комиссиям по жилищным вопросам на предприятиях и в организациях.
* производит оформление и выдачу ордеров на получение жилой площади.
* контролирует выплату денежных средств гражданами до получения ордера.
* регистрирует документы, правоустанавливающие собственность на жилую площадь.
* при необходимости выдает справки о составе семьи и занимаемой жилой площади гражданам, зарегистрированным по месту жительства в домах, принадлежащих им на праве личной собственности.
* обеспечивает деятельность комиссий:
* по жилищным вопросам при Администрации города;
* по оценке жилых домов и жилых помещений на пригодность для дальнейшего проживания;
* по работе с участниками президентской программы «Государственные жилищные сертификаты»;
* по выдаче свидетельств на строительство или приобретение жилья военнослужащим, уволенным в запас или отставку.

Управление осуществляет контроль за МУП «Жилищный центр».

Управление имеет право:

* отказать в приеме заявлений граждан, документов организаций, предприятий и учреждений, не имеющих необходимого справочного подтверждения;
* проводить проверку работы жилищных комиссий организаций, предприятий, учреждений, независимо от их форм собственности;
* запрашивать сведения о наличии свободной жилой площади и состоянии жилищного фонда в Комитете ЖКХТ.

Управление несет ответственность за соблюдение Жилищного законодательства на территории города, за правильность заселения всего жилого фонда с соблюдением установленных сроков и отвечает за выполнение в г. Вологде Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений на территории Вологодской области.

Деятельность Управления может быть прекращена по распоряжению Главы города в установленном порядке.

Управление возглавляет начальник, который назначается и освобождается от должности Главой города.

В состав Управления входят два отдела:

- отдел распределения освободившегося жилья;

- отдел субсидирования.

Возглавляют отделы заместители начальника Управления, заведующие отделами.

Заместители начальника Управления, заведующие отделами назначаются на должность и освобождаются от должности Главой города. Специалисты Управления назначаются на должность и освобождаются от должности заместителем Главы города по управлению по предложению начальника Управления.

Основным законодательным актом, на который опирается в своей деятельности отдел заселения освободившегося жилья, является «Постановление Совмина РСФСР от 31.07.84. №335(ред. От 28.02.96.) О порядке учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставлении жилых помещений в РСФСР». На учёт для получения жилых помещений принимаются граждане, постоянно проживающие в данном населенном пункте (в нашем случае – имеющие постоянную прописку в г. Вологда). Жилые помещения предоставляются гражданам в домах государственного и муниципального жилищных фондов на условиях договора найма и на условиях аренды, как правило , в виде отдельной квартиры на семью. Жилые помещения предоставляются в порядке очередности, исходя из времени принятия на учет и включения в списки на получение жилых помещений. Граждане, имеющие право на первоочередное и внеочередное получение жилых помещений (ИВОВ, УВОВ, ветераны труда, ликвидаторы аварии на ЧАЭС, медработники, военнослужащие и т.д.), включаются в отдельные списки на предоставление жилой площади. Распределение квартир проводится согласно плана, утвержденного Постановлением главы города под общественным контролем.

Отдел субсидирования в своей деятельности руководствуется в основном «Положением о предоставлении гражданам РФ, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья».Согласно «Положению…» безвозмездная субсидия на строительство или приобретение жилья предоставляется гражданам РФ , нуждающимся в улучшении жилищных условий и состоящим на учете по предоставлению жилой площади в органах местного самоуправления, на предприятиях, в организациях, воинских частях и формированиях , а также лицам, имеющим согласно действующему законодательству право на льготное финансирование строительства или приобретения жилья, но не воспользовавшихся этим правом. Размер субсидии определяется в зависимости от отношения месячного дохода на одного члена семьи к установленному минимальному размеру оплаты труда и от времени ожидания после постановки на учет по улучшению жилищных условий. Эта сумма колеблется в пределах от 5% до 70% от средней стоимости строительства или приобретения жилья на момент получения субсидии; для военнослужащих-до 100% в зависимости от срока службы.

Еженедельно проводятся заседания Общественной комиссии по жилищным вопросам, в состав которой входят представители Совета ветеранов, городского управления внутренних дел, войсковых частей, горкома профсоюза медицинских и педагогических работников, депутаты Совета самоуправления, работники и ветераны службы ЖКХ города.

За 1998 год по линии Жилищного Управления городской администрацией улучшены жилищные условия 300 семьям, проживающим в городе, за 1999 год – 108, за первое полугодие 2000 года-90. Предоставлены комнат в общежитиях почти 500 молодым семьям и переселенцам(в 1999г.-269, за первый квартал 2000г.-50).В 1999 году выднлено 37 квартир работникам бюджетных организаций по субсидиям.

Жилищное Управление организует работу Междуведомственной комиссии по оценке жилых домов на пригодность для проживания. Обследовано 157 домов , из них 24 грозят обвалом, не пригодны для проживания по другим причинам и будут расселяться. В 1998 г. расселено из таких домов 57 семей, в 1999г.-45.

По городским очередям в 1998г. предоставлено 10 квартир(1999г.-13,1полуг.2000г.-3), обеспечено жильем 17 детей-сирот (1999г.-10,1полуг.2000г.-5).

Начальником Жилищного Управления введены новые формы деятельности в улучшении жилищных условий граждан. С целью ограничения обмана в коммерческих структурах Жилищное Управление производит обмен старых квартир на новые с доплатой разницы стоимости жилья. Ежегодно таким образом справляют новоселье более 60 семей. Средства от этих обменов поступают в целевой городской фонд развития жилищного строительства, а далее снова идут на строительство новых квартир. Старые квартиры распределяются бесплатно гражданам, поживающим в аварийном жилом фонде. Через фонд жилищного строительства ежегодно осваивается более 3 млн.руб., т. е. Свыше 1000 кв. м. жилья. Это достаточно крупная сумма, дополняющая бюджетное финансирование строительства.

ЖУ курирует долю бюджетного финансирования строительства жилья в городских объектах (она составляет 16,2%), кроме того за счет внебюджетных источников путем личной деятельности построено около 5% всей введенной жилой площади.

При этом ЖУ делает ставку на перестройку существующих зданий поскольку это обходится бюджету в 2 раза дешевле. В городе активно ведется работа по реконструкции общежитий по жилые дома за счет средств проживающих.

Работникам ЖУ по своей должности приходится изыскивать новые возможности строительства жилья и реконструкции существующих помещений и зданий под квартиры.

**Заключение.**

Оценка по конечным результатам деятельности является необходимым компонентом определения дееспособности любых властных структур. Очевидна и взаимосвязь показателей оценки деятельности с разработкой местной социально-экономической политики, ее целями и задачами.

В теории управления проблемы оценки эффективности управляющих систем всегда были одними из самых трудных, их решению уделялось особое внимание. Значение местной власти для обеспечения нормальной жизнедеятельности населения с передачей социальной сферы от предприятий в ее ведение, расширением правовой и экономической самостоятельности существенно возросло. Наблюдается общая тенденция смещения ответственности за практической решение социально-экономических проблем на уровень городов и районом.

Рассматривая оценочные факторы, которые определяют конечные результаты деятельности властных структур, необходимо выделить, вероятно, главный на сегодняшний день – наличие имеющихся в распоряжении властных структур материальных и финансовых ресурсов. Отсюда вытекает необходимость постоянного поиска новых источников финансирования, т.к. первым из критериев оценки управления – показатель динамики доходной части бюджета и внебюджетных фондов.

Оценка эффективности муниципального управления является сложной задачей, т.к. требует применения целого комплекса показателей и методов оценки, взаимодополняющих друг друга.

И все же наиболее важным и необходимым (но недостаточным) является определение уровня условий проживания в городских поселках.