|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Название** | **Стр.** |
| 1 | **Введение.** | 3 |
| 2 | **I. Теоретическая часть.** | 4 |
| 3 | ***Раздел I. Органы государственной власти РФ.*** | 4 |
| 4 | **Глава 1. Институт президентской власти в РФ** | 4 |
| 5 | **Глава 2. Федеральное Собрание.**  **Совет Федерации и Государственная Дума.** | 13 |
| 6 | **Глава 3. Правительство РФ.** | 16 |
| 7 | **Глава 4. Судебная власть.** | 21 |
|  | **Глава 5. Центральная избирательная комиссия.** | 25 |
| 8 | ***Раздел II. Органы местного самоуправления РФ.*** | 27 |
| 9 | **Глава 1. Понятие и принципы местного самоуправления в РФ.** | 27 |
| 10 | **Глава 2. Структура органов городского самоуправления г. Череповца.** | 35 |
| 11 | **II. Практическая часть.** | 40 |
| 12 | **Глава 1. Управление организационной работы и государственной службы администрации Владимирской области.** | 40 |
| 13 | Заключение. | 45 |
| 14 | **Список использованной литературы.** | 46 |
| 15 | Приложения. | 48 |
|  |  |  |

**ВВЕДЕНИЕ.**

*В своей практической работе я хочу рассмотреть такую сложную и неоднозначную тему как система государственного управления в России. Работа моя состоит из двух основных частей: теоретической и практической. В теоретической части я попытался на основе анализа нормативных актов (в основном Конституции РФ и основных Федеральных Законов) составить четкое представление о системе государственного управления в РФ. Были рассмотрены: институт президентства в РФ, структура исполнительной, законодательной и судебной власти в России, а также местное самоуправление, рассмотренное на примере городского управления г. Череповца Вологодской обл. Практическая же часть состоит из описания управления организационной работы и государственной службы администрации Владимирской области, его структуры и основных направлений деятельности.*

*Итак перейдем непосредственно к государственному управлению.*

Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанциональную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры) менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник) . Среди всех видов управления государственное управление занимает особенное место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Рассмотрим важнейшие из них:

1. Государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важное свойство, без которого оно не могло бы состояться. Это свойство системности. Как иначе, могло бы быть осуществлено управление огромными массами как человеческих, так и материальных ресурсов. Данное свойство принципиально ведь только при его наличии может осуществляться согласованность, координация, целеустремленность и эффективность.

2. Определяющее влияние на характер воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект, то есть государство, и заложенная в нем властная сила. Так, обратясь к современной "Краткой философской энциклопедии" государство понимается как " структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области". Государство, тем и отличается от общественных структур, что им реализуется по отношению к людям государственная власть, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. Это силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные моменты, и установленные им нормы должны быть исполнены. Следовательно, все проблемы, связанные с государственным управлением, носят исторический характер: каково государство, что и как оно делает, какие ставит перед собой цели.

3. Это, безусловно, границы распространения государственного управления. Такие границы могут быть определены, как проходящие не в рамках всего общества, а выходящие за его рамки и проявляющиеся во внешней политике данного государства. Нормальный вариант взаимосвязи государства и общества характеризуется тем, что общественная жизнь людей обладает большим объемом свободы и самоуправления, границы же данной автономии определяются как общественными институтами, так и государством. То есть, государство посредством законодательства устанавливает основные типы и нормы поведения людей во всех сферах жизни и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. В данном контексте проблемой является " распространенность государственного управления на общество", так как здесь уже пойдет речь не о технологических изменениях, а об анализе состояния самого общества, от способности его к само регуляции и адаптации к чему-то новому. Данная сентенция приводит нас к выводу, что государственное управление будет сохранять свое влияние на общество , но является вопросом глубина этого влияния. Важно отметить то, что это влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

Итак, *Государственное управление -* это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

1. **ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ.**

**Раздел I. Органы государственной власти РФ.**

**Глава 1. Институт президентской власти в РФ**

Права, обязанности и статус Президента РФ закреплены в Конституции Российской Федерации. Выдержки из этого документа, которые дают полное представление о характере и особенностях должности Президента России, см. *Приложение А.*

Статья 80. О статусе Президента РФ.

Статья 81. О порядке избрания Президента РФ.

Статья 82. О порядке вступления в должность.

Статья 83. О назначении должностных лиц в органах государственной власти.

Статья 84. О назначении должностных лиц в органах государственной власти.

Статья 85. О правах Президента России.

Статья 86. О полномочиях Президента РФ во внешнеполитической сфере.

Статья 87. О полномочиях Президента РФ в военной сфере.

Статья 88. Об объявлении чрезвычайного положения.

Статья 89. О вопросах гражданства и помилования.

Статья 90. Об Указах Президента РФ .

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в развитии российской государственности. Советской республике, какой Россия была в течение трёх четвертей XX века, такого рода институт был органически чужд. Полновластие Советов, соединение в них законодательной и исполнительной власти несовместимы с принципом разделения властей, одним из выражений которого является наличие в системе органов власти президента.

Поэтому идея об учреждении поста Президента, первоначально возникшая ещё в бывшем Союзе ССР, встретила значительное сопротивление части народных депутатов, сторонников сохранения советской власти. Однако набирающие силу процессы демократизации, обновления всей государственной системы одержали верх, и пост Президента СССР в 1990 г. был учреждён, что повлекло существенные изменения в Конституции СССР.

Вскоре после этого аналогичный институт был установлен и в союзных республиках, где решения об этом принимались Верховными Советами.

В России вопрос об учреждении поста Президента решался более сложно. Съезд народных депутатов РСФСР высказался против его введения, и по инициативе 1/3 депутатов был назначен всероссийский референдум, в соответствии с результатами которого указанный пост был учреждён. В конституции РСФСР 1978 г. была включена статья, закрепившая принцип разделения властей, глава о Президенте Российской Федерации; приняты законы о Президенте Российской Федерации, О выборах Президента и другие необходимые нормативные правовые акты. Первый Президент Российской Федерации был избран путём прямых всенародных выборов 12 июня 1991 г.

Конституция Российской Федерации 1993 г. внесла существенные изменения, затронувшие как статус Президента, так и порядок его избрания, компетенцию, процедуру отрешения от должности и др.

На основе конституционных установлений происходит и обновления соответствующего законодательства. Государственной Думой принят новый закон “О выборах Президента Российской Федерации”.

**Порядок выборов Президента Российской Федерации и отрешения его от должности**

Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется Конституцией (ст.81) и на её основе федеральным законом о выборах Президента Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией выборы главы государства осуществляются наиболее демократическим путём – на *основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании*. На конституционном уровне не закрепляется, как и в отношении депутатов Государственной Думы, *альтернативность* выборов, однако в законодательстве о выборах она признаётся обязательной. Имела место она и в практике избирательной кампании при выборах первого Президента Российской Федерации.

Конституция определила и то есть требования, которым должен отвечать кандидат в Президенты. Для осуществления в высокой мере ответственных функций главы государства кандидат в Президенты должен обладать *необходимым жизненным опытом*. Поэтому установлено, что Президентом может быть избран гражданин Российской Федерации *не моложе 35 лет*. По сравнению с законодательством зарубежных стран это достаточно низкий возрастной уровень.

Конституция исходит из принципа равного гражданства, не оговаривая в отличии от конституций некоторых стран СНГ, в качестве обязательного условия для Президента быть гражданином той или иной страны *по рождению*.

Не затрагиваются и такие условия, как обладание государственным языком, принадлежность к определённой национальности, что имеет место в ряде упомянутых выше конституций.

Конституция Российской Федерации, в отличие от ранее действовавшей, *сняла указания на предельно допустимый верхний возрастной ценз*. Это объясняется тем, что, как показывает опыт многих зарубежных стран, и в весьма зрелом возрасте человек может сохранить достаточно высокий уровень здоровья, энергии, организаторских способностей и эффективно использовать свой большой политический опыт.

Новой нормой в Конституции Российской Федерации явилось введение требования о необходимости постоянного проживания в Российской Федерации не менее 10 лет для лица, избираемого Президентом. Этого требования не было в нормах прежней Конституции, а оно целесообразно, т. к. Президент должен хорошо знать ситуацию в стране, его должны хорошо знать избиратели.

Федеральный закон “О выборах Президента Российской Федерации”, принятый 21 апреля 1995 г., подробно определяет порядок назначения выборов, выдвижения и регистрации кандидатов, проведения предварительной агитации, финансирования соответствующих мероприятий, формирования и организации работы избирательных комиссий разного уровня, обжалования их решений и действий, составления списков избирателей, образовония избирательных объединений и блоков, голосования, определения и опубликования его результатов и т. д.

Выдвигать кандидата на должность Президента вправе избирательное объединение, избирательный блок и непосредственно избиратели, образовавшие инициативную группу в количестве не менее100 человек. Субъекты, выдвинувшие кандидата, обязаны собрать в его поддержку не менее одного миллиона подписей избирателей. При этом на один субъект Российской Федерации должно приходиться не более семи процентов от требуемого общего числа подписей.

Выборы проводятся только в том случае, если зарегистрировано не менее двух кандидатов.

Выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее половины избирателей, внесённых в списки избирателей.

Избранным считается кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если не один из кандидатов не избран, начинается повторное голосование по двум кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

В таком случае избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей, при условии, что это число больше числа голосов, поданных против всех кандидатов.

Закон предусматривает и условия, на которых проводятся повторные выборы.

Конституция предусматривает, что одно и то же лицо не может занимать должность Президента *более двух сроков подряд*. Это установление имеет целью воспрепятствовать формированию несменяемого клана управляющих лиц, появлению и сохранению стойких корпоративных групп, закрытию путей притока в эшелоны власти свежих, новых сил, политических деятелей и лидеров нового поколения. Вместе с тем Конституция Российской Федерации не закрывает путь способному политику, оправдавшему себя на должности Президента, к выдвижению на другой срок, кроме очередного.

После избрания Президента осуществляется предусмотренная Конституцией процедура его вступления в должность, которое происходит на тридцатый день со дня официального объявления о результатах выборов.

Она заключается в принесении Президентом присяги в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации. Присяга приносится *народу*. Её текст установлен в ст. 82 Конституции. Он сформулирован следующим образом: “Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу”.

Местопребыванием Президента, его *резиденцией является столица России – Москва, Кремль.* Над зданием официального пребывания Президента поднимается Государственный флаг России.

Главным *символом президентской власти* в Российской Федерации является *штандарт (флаг) Президента Российской Федерации,* установленный указом президента от 15 февраля 1994 г. Местонахождением оригинала штандарта (флага) является служебный кабинет в резиденции Президента в столице России – городе Москве. Дубликат штандарта поднимается над резиденцией Президента в Москве, над другими резиденциями во время пребывания в них Президента, устанавливается и поднимается на транспортных средствах Президента. Описание штандарта дано в названном Указе Президента.

Осуществление ответственных полномочий, возложенных Конституцией на Президента, требует достаточно высокого уровня *защищённости его статуса*. Это необходимое условие для того, чтобы мотивация воли Президента основывалась на высших, долгосрочных государственных интересах России, а не на учете колебаний в раскладе политических противоборствующих сил в Парламенте, популистских интересов.

В соответствии со ст. 91 Конституции Президент *обладает неприкосновенностью.* Однако в Конституции предусмотрен институт *отрешения Президента от должности*. Это высшая мера ответственности Президента. Порядок отрешения Президентом от должности установлен ст. 93 Конституции. Исходя из статуса главы государства, факта всенародного избрания Президента порядок его отрешения от должности не может быть упрощенным, особенно с учётом теперешней политической ситуации в России, расклада сил в парламенте.

Поэтому вполне правомерно Конституция установила достаточно сложный порядок отрешения. Инициатива об этом уже не может исходить от одного депутата (как бывало ранее). Для этого требуется не менее одной трети депутатов Государственной Думы, причем при наличии заключения специальной комиссии, образованной Думой. В самой процедуре отрешения задействованы *обе палаты Федерального Собрания, Конституционный Суд и Верховный Суд.* Государственная Дума *выдвигает обвинение*, которое должно быть подтверждено *заключением Верховного Суда.* Конституционный Суд даёт заключение *о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.* Совет Федерации *отрешает* Президента от должности. В обеих палатах эти вопросы решаются *двумя третями голосов от общего числа депутатов (членов)*. Сняты имевшие место в прежней Конституции такие размытые, допускавшие широкое толкование формулировки оснований для отрешения Президента от должности, как “нарушение конституции, закона и присяги”. По действующей Конституции отрешение возможно только на основании обвинения в *государственной измене или совершения иного тяжкого преступления.* Эти категории имеют строго юридическое содержании, не могут произвольно трактоваться, подлежат квалифицированной правовой оценке.

Решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должно быть принято не позднее чем в *трёхмесячный срок* после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклонённым.

Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с *момента принесения им присяги* и прекращает их исполнение с истечением сроком его пребывания в должности *с момента принесения присяги вновь избранным Президентом.* Президент прекращает исполнения полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособностью по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы президента должны состояться не позднее *трёх месяцев* с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

Конституция 1993 г. не предусматривает должность вице-президента. В принципе это необязательная фигура при Президенте. Учитывая неудачный опыт функционирования вице-президентов в бывшем Союзе ССР и в России, конституционную практику других стран, не знающих такого института, решено не вводить его в России. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, *их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации*. Исполняющий обязанности Президента не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

**Правовой статус Президента Российской Федерации**

Стержневой основой характеристики правового статуса любого учреждаемого Конституцией государственного органа являются: 1) установленная в ней дефиниция, обобщёно определяющая его функциональное назначение, и 2) место, которое ему отводится в системе органов государственной власти. Последний признак хотя и является производным, но имеет самостоятельное *правовое* значение, поскольку в нём выражается лежащая в основе Конституции Российской Федерации концепция построения системы государственной власти.

Исходя из этого, отправными правовыми установлениями применительно к анализу статуса Президента Российской Федерации является ст. 80 Конституции Российской Федерации и место главы, посвящённой Президенту Российской Федерации в тексте Конституции Российской Федерации.

Статья 80 определяет, что Президент Российской Федерации является *главой государства*.

В ранее действовавшей Конституции устанавливалось, что Президент является *высшим должностным лицом и главой исполнительной власти в Российской Федерации.*

Придание Президенту статуса главы государства вызвано объективными причинами. Прежде всего, этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Выполнение вытекающих из этого функций наиболее целесообразно главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему исполнительной власти, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и по существу умаляло прерогативы представительного органа государственной власти Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной.

Признание Президента главой государства является традиционным в конституциях многих стран мира. В частности, такая дефиниция применялась к определению статуса Президента бывшего Союза ССР, а в настоящее время такого рода характеристика президентов содержится в конституциях большинства стран СНГ.

Принципиально новая дефиниция статуса Президента Российской Федерации, содержащаяся в Конституции Российской Федерации, означает, что Президент занимает *особое место в системе органов государственной власти, не входит напрямую, непосредственно ни в одну из её ветвей.*

Однако данное положение не даёт никаких оснований трактовать президентскую власть как стоящую над другими властями, зависящими от неё. Каждая из них осуществляет конституционно закреплённые за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими, обеспечена определёнными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. В Конституции заложена необходимая система “сдержек и противовесов”, способствующая сбалансированному взаимодействию властей. Между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет не на основе его ничем не связанной воли. Они реализуются в рамках Конституции Российской Федерации, в соответствии с ней и федеральными законами, в необходимом взаимодействии с Парламентом и Правительством Российской Федерации.

В Конституцию Российской Федерации заложена система гарантий, препятствующих превращению Президента Российской Федерации в авторитарного правителя. Они заключаются в *ограниченности периода полномочий Президента Российской Федерации* достаточно коротким четырёхлетним сроком, порядком его *всенародных прямых выборов, их альтернативным характером, недопустимостью занятия поста Президента более двух сроков подряд*, возможностью *отрешения его от должности, признания не соответствующими Конституции Российской Федерации* на основе решения Конституционного Суда Российской Федерации и др.

Закрепляя статус Президента Российской Федерации как главы государства, Конституция в статье 80 конкретизирует в обобщённой форме связанные с этим функции. Они касаются важнейших основ жизнедеятельности государства и общества – незыблемости конституционного строя, независимости в целостности государства, определения основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации является *гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина.* Это означает, что Президент Российской Федерации несёт персональную ответственность за бесперебойную работу механизмов защиты Конституции Российской Федерации и прав человека, обязан принимать меры в случаях сбоев в их реализации по тем или иным причинам.

В установленном Конституцией Российской Федерации порядке Президент Российской Федерации *принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации*.

В реализации всех этих функций Президент Российской Федерации может использовать только закреплённые за ним конституционные полномочия, действовать в рамках Конституции Российской Федерации

Это относится и к такой функции Президента Российской Федерации, как *определение основных направлений внутренней и внешней политики государства*. Она формируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, не может им противоречить. Имеет значение и тот фактор, что Президент Российской Федерации идёт на выборы с *определённой программой,* в которой намечаются стратегические направления развития государства и общества, и избрание того или иного кандидата означает одобрение содержащихся в ней установок большинством избирателей

*Ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию*, в которых формулируются основные направления внутренней и внешней политики Российской Федерации, делают последние достоянием депутатов, народа, партий, общественности. Это даёт возможность в случае необходимости корректировать политику Президента Российской Федерации с использованием всего потенциала конституционных форм, обеспечивающих взаимное воздействие одних государственных структур на другие, влияние на них общественных и социальных движений.

Как глава государства Президент Российской Федерации *представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.*

Важным аспектом в характеристике статуса Президента является само *место* главы о Президенте в Конституции. Она открывает перечень глав, посвященных органам государственной власти Российской Федерации. В прежней Конституции глава о Президенте следовала за главой о представительных и законодательных органах власти.

Новое место главы о Президенте в ныне действующей Конституции Российской Федерации является правовым доказательством, подтверждающим в прямой форме невключение Президента непосредственно ни в одну из трех ветвей власти: законодательной, исполнительной, судебной. Это является предпосылкой, необходимой для обеспечения возложенной на Президента задачи обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти России.

**Компетенция Президента Российской Федерации**

Президент в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции.

I. Президент имеет полномочия, *связанные с формированием федеральных органов государственной власти.*

Значительный объем такого рода полномочий обусловлен следующими причинами:

1) Поскольку путем всенародных выборов программа лица, ставшего Президентом, поддержана избирателями, он, естественно, должен обладать определенными полномочиями в формировании федеральных органов государственной власти.

Поскольку реализация его программы в основном ложится на органы исполнительной власти, полномочия Президента в отношении их формирования наиболее значительны.

2) Составляющий одну из основ конституционного строя Российской Федерации принцип разделения властей не допускает, чтобы какой-либо орган государственной власти Российской Федерации был обязан своим “рождением” только одной ветви власти. Такой опыт, имевший место в недавней истории России, себя не оправдал.

Поэтому в соответствии с Конституцией в формировании федеральных органов государственной власти задействованы и Президент и Федеральное Собрание –Парламент. Это достигается двумя путями: либо Президент назначает определенных должностных лиц, а Парламент одобряет, либо Парламент назначает, а кандидатуры предлагает Президент.

В отношении *формирования исполнительной власти* по названным выше причинам полномочия Президента наиболее широки.

Президент назначает Председателя Правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы, назначает на должности заместителей Председателя Правительства и Федеральных министров по предложению Председателя Правительства.

В отношении *органов судебной власти* Президент предлагает кандидатуры судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Генерального Прокурора. Назначает же перечисленных лиц Совет Федерации.

Подобный порядок формирования Федеральных органов государственной власти должен явиться гарантией против их ориентации на одну из ветвей власти.

На Президента возложен Конституцией и ряд полномочий, *связанных с деятельностью Государственной Думы* (ст.84). Он *назначает выборы* Государственной Думы в соответствии с Конституцией и федеральным законом; *распускает Государственную Думу в случае и порядке, предусмотренных Конституцией.*

Президент *подписывает и обнародует федеральные законы Российской Федерации,* обладает правом *отлагательного вето; вносит законопроекты* в Государственную Думу; наделен полномочиями *обращаться в Конституционный Суд с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации предусмотренных в ст.125 Конституции нормативных актов, о толковании Конституции.*

Президент имеет право, наряду с другими субъектами, указанными в статье 134 Конституции, вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции.

II. Большой объем полномочий закреплен за Президентом в сфере, связанной не только с формированием, но и с *деятельностью исполнительной власти.*

Президент по Конституции не является главой исполнительной власти. Поэтому снята действовавшая ранее конституционная норма о том, что Президент “руководит деятельностью Совета Министров”. Однако специфика полномочий Президента и Правительства, их связь и соотношения таковы, что делают неизбежными достаточно активные каналы влияния Президента на деятельность Правительства. Кроме решения вопросов о составе Правительства, Президент имеет *право председательствовать на его заседаниях,* принимает *решения об отставке Правительства.* Постановления и распоряжения последнего в установленных Конституцией случаях *могут быть отменены Президентом.* Перед вновь избранным Президентом Правительство слагает свои полномочия.

Президент вправе *приостанавливать* действие актов органов исполнительной власти *субъектов федерации* в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законом, международным обязательством Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Президент Российской Федерации назначает и освобождает от должности своих *полномочных представителей в субъектах федерации.*

III. Как глава государства Президент Российской Федерации обладает широкими полномочиями во *внешнеполитической и военной* областях. Он определяет основные направления внешней политики страны, ведет переговоры и подписывает междугородные договоры, ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей, назначает и отзывает дипломатических представителей после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Президент Российской Федерации утверждает военную доктрину Российской Федерации, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами России, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил, формирует и возглавляет Совет Безопасности.

Ему представлено право в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводить на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. С соблюдением последнего условия Президент Российской Федерации уполномочен объявлять и о введении на территории России чрезвычайного положения.

IV. Конституция отнесла к компетенции Президента право назначения всероссийского *референдума.* По прежней Конституции это полномочие было закреплено за Съездом народных депутатов, то есть за представительным органом.

Изменение субъекта, обладающего названным правом, обусловлена конкретными сложными условиями развития России, так как сохранение этого права за столь политически поляризованным парламентом могло бы превратить референдум не в институт разрешения противоречий, а в орудие политической борьбы.

Однако это не означает, что Президент становится единственным субъектом, обладающим этим правом. Он назначает референдум в *соответствии с федеральным конституционным законом.* Последний предусматривает условие *обязательного* назначения референдума по требованию указанных в нем органов, определенного количества депутатов, а также избирателей.

V. К полномочиям Президента Российской Федерации как главы государства отнесено решение вопросов *гражданства,* предоставление *политического убежища, награждение государственными наградами Российской Федерации, присвоение почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий, осуществление помилования.*

VI. Президент в целях реализации своих функций и полномочий осуществляет правотворческую деятельность.

Он издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации;

Акты Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Для обеспечения выполнения своих полномочий Президент формирует Администрацию Президента, что закреплено на конституционном уровне (ст.83 п. “и” ).

Во главе Администрации стоит Руководитель Администрации.

Администрация не представляет собой орган государственной власти. В ее функции входит создание всех необходимых организационных, информационных консультативно-правовых, материально-технических и других многосторонних условий, без которых невозможно осуществление полномочий главы государства, связь Президента Российской Федерации с другими федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

**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.

|  |
| --- |
| **Правительство Российской Федерации** |
| Федеральные министерства |
| Государственные комитеты Российской Федерации |
| Федеральные комиссии России |
| Федеральные службы России |
| Российские агентства |
| Федеральные надзоры России |
| Иные федеральные органы исполнительной власти |

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 "О структуре федеральных органов исполнительной власти" 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.**

1. **Конституционный суд РФ** Председатель *Марат Баглай*
2. **Верховный суд РФ** Председатель *Вячеслав Лебедев*
3. **Высший арбитражный суд РФ** Председатель *Вениамин Яковлев*
4. **Третейский суд РФ**
5. **Адвокатура РФ**
6. **Прокуратура РФ** Генеральный Прокурор *Юрий Скуратов*
7. **Нотариат РФ**

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).

Глава 5. Центральная избирательная комиссия.

**Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК РФ)** - особая властная структура, статус которой определен федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан" (от 6 декабря 1994 г. N56-фз.), установившему, что

* ЦИК РФ действует на постоянной основе, срок полномочий Комиссии - 4 года
* Комиссия состоит из 15 членов. Пять членов Комиссии назначаются Государственной Думой из числа кандидатур, предлагаемых депутатскими объединениями в Государственной Думе; пять членов Комиссии назначаются Советом Федерации из числа кандидатур, предлагаемых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации; пять членов Комиссии назначаются Президентом Российской Федерации.
* Члены Центральной избирательной комиссии избирают из своего состава тайным голосованием Председателя, заместителя Председателя и секретаря Комиссии.
* Член ЦИК может уйти в отставку только по собственному желанию или же после вступления в силу обвинительного приговора суда в его отношении.
* Досрочный роспуск Центральной избирательной комиссии невозможен ни при каких основаниях

Новый состав Комиссии был сформирован в марте 1999г.

**24 марта 1999 г.** *Александр Вешняков* был избран **Председателем ЦИК РФ.**

**Заместитель Председателя ЦИК РФ** *Александр Власов.*

В сентябре 1997 года вступил в силу новый Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", который установил порядок деятельности, формирования и численный состав Комиссии. Федеральный закон зафиксировал, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является государственным органом.

Полномочия и порядок деятельности Комиссии устанавливаются также Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации", Федеральным законом "О выборах Президента Российской Федерации", Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Регламентом Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Новая редакция Регламента Комиссии утверждена постановлением постановлением Комиссии от 23 июня 1998 года.

В соответствии с перечисленными законодательными актами и Регламентом

1. Комиссия осуществляет в пределах своей компетенции руководство деятельностью избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, а также руководство по проведению референдума Российской Федерации.
2. Комиссия устанавливает результаты выборов Президента Российской Федерации, итоги голосования при выборах депутатов Государственной Думы в целом по Российской Федерации, определяет результаты референдума Российской Федерации и публикует их в печати.
3. Совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации (они также являются государственными органами) Комиссия

* осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав и права граждан Российской Федерации на участие в референдуме
* организует разработку нормативов технологического оборудования, необходимого для работы избирательных комиссий, комиссий референдума, утверждает указанные нормативы и осуществляет контроль за их соблюдением
* обеспечивает реализацию федеральных целевых программ, связанных с подготовкой и проведением выборов и референдумов, развитием избирательной системы в Российской Федерации, правовым обучением избирателей, профессиональной подготовкой членов избирательных комиссий и других организаторов выборов и референдумов
* осуществляет меры по организации системы финансирования выборов и референдумов; единого порядка распределения эфирного времени между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками для проведения предвыборной агитации, установления итогов голосования, определения результатов выборов и референдумов в Российской Федерации и порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов, референдумов
* распределяет выделенные из федерального бюджета средства на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов и референдума, контролирует их целевое использование
* оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям, комиссиям референдумов
* заслушивает сообщения федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов и референдумов
* устанавливает нормативы изготовления (включая степень защищенности) избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, списка избирателей, участников референдума и других избирательных документов, а также документов, связанных с подготовкой и проведением референдума
* рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих избирательных комиссий и принимает по ним мотивированные решения
* осуществляет иные полномочия

Деятельность Комиссии осуществляется на основе коллегиальности, свободного, открытого и гласного обсуждения и решения вопросов, входящих в ее компетенцию.

**Раздел II. Органы местного самоуправления РФ.**

**Глава 1. Местное самоуправление.**

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. Структура органов городского самоуправления г. Череповца.**

Структуру органов городского самоуправления составляют:

- представительный орган городского самоуправления - городская Дума;

- исполнительный орган городского самоуправления - мэрия.

Главой городского самоуправления является мэр города. Органы городского самоуправления составляют единую систему городского самоуправления и являются юридическим лицом.

**1. Представительный орган городского самоуправления – Городская Дума**

1. Городская Дума представляет население города и осуществляет от его имени полномочия, установленные федеральным и областным законодательством и уставом. Г. Череповца

2. Городской Думе принадлежит право выступать от лица всего населения города в отношениях с другими органами местного самоуправления, государственной власти, иными государственными, общественными организациями, включая зарубежные.

3. Городская Дума является постоянно действующим органом городского самоуправления.

4. Городская Дума состоит из 18 депутатов, избираемых населением города на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 4 года.

5. Городская Дума формируется на принципе ротации путем проведения выборов через каждые 2 года по 9 депутатов.

6. Городская Дума правомочна, если в ее состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов.

Городская Дума самостоятельно определяет свою структуру. Секретарь городской Думы избирается городской Думой тайным голосованием из числа депутатов и выполняет функции по организации работы городской Думы.

Из числа депутатов городской Думы могут образовываться

постоянные комиссии по вопросам, отнесенным к ее компетенции. Отдельные вопросы могут быть закреплены за депутатами в качестве постоянных поручений, при этом городской Думой могут создаваться рабочие группы во главе с депутатом с включением в их состав

специалистов, экспертов, не являющихся депутатами.

В целях обеспечения деятельности городской Думы в аппарате мэрии образовано структурное подразделение организационно- контрольной работы городской Думы с непосредственным подчинением секретарю городской Думы.

Что касается полномочий Городской Думы

Городская Дума коллегиально решает следующие вопросы:

- принятие общеобязательных правил по предметам ведения городского самоуправления, предусмотренных Уставом города;

- утверждение городского бюджета и отчета о его исполнении;

- установление и отмена местных налогов и сборов;

- утверждение программ развития города, утверждение отчетов об их исполнении;

- принятие проекта городской черты;

- отнесение земель города к категориям земель;

- деление территории города в целях организации самоуправления;

- утверждение перечня земельных участков, горных отводов и других природных объектов муниципальной собственности, не подлежащих приватизации, а также аналогичного перечня природных объектов, передача которых во владение, пользование или аренду может осуществляться мэрией только с согласия городской Думы;

- установление назначения, порядка формирования и расходования

средств целевых фондов, участие средствами городского бюджета в иных

фондах;

- утверждение перечня объектов городской собственности, распоряжение которыми мэрия вправе осуществлять только с предварительного согласия городской Думы;

- вопросы, переданные в компетенцию городской Думы другими органами власти и управления;

- иные вопросы, отнесенные к компетенции городской Думы

действующими законодательными и нормативными актами и уставом города, в том числе нормотворческая деятельность в пределах своей компетенции.

Городская Дума осуществляет контрольную деятельность по вопросам городского самоуправления с учетом разграничения полномочий органов самоуправления на территории города. В своей контрольной деятельности городская Дума опирается на комиссии, рабочие группы, другие органы городского самоуправления, органы территориального общественного самоуправления населения. Контрольная функция Думы реализуется на ее заседаниях.

Мэрия подотчетна городской Думе в своей деятельности. Городская Дума осуществляет контроль за деятельностью всех органов и должностных лиц городского самоуправления по вопросам

выполнения бюджета города, планов и программ экономического и социального развития города, другим вопросам в пределах ее компетенции.

**2. Исполнительный орган городского самоуправления – мэрия города**

Главой мэрии является Мэр города.

Мэр города - высшее должностное лицо в системе городского самоуправления, избирается населением города на 4-летний срок из числа его жителей. Выборы проводятся на альтернативной основе путем всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. Дата выборов назначается постановлением городской Думы в соответствии с действующим законодательством.

Полномочия Мэра города:

- представляет городское самоуправление во взаимоотношениях с органами власти всех уровней, другими органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями, включая зарубежные;

- возглавляет городскую Думу, председательствует на ее заседаниях, подписывает принятые городской Думой постановления. На заседаниях городской Думы имеет право решающего голоса;

- вправе в течение 7 дней вернуть в городскую Думу принятое ею постановление в случаях несогласия с постановлением, его несоответствия законодательству с мотивированным заключением о причинах возврата. Если при повторном рассмотрении постановление

принято не менее чем двумя третями голосов от числа избранных в городскую Думу депутатов, мэр города обязан в течение трех дней подписать и обнародовать постановление;

- вносит в городскую Думу предложения о структуре городского самоуправления, утверждении в должности и освобождении от нее должностных лиц. Перечень должностей, назначение на которые и освобождение от них производится мэром города по контракту с

согласия городской Думы, утверждается постановлением городской Думы;

- имеет право внесения в городскую Думу предложений по любым вопросам, входящим в ее компетенцию;

-заключает договоры с другими органами местного самоуправления, органами государственной власти;

- в случае несоответствия законодательству, противоречия постановлениям городской Думы, постановлениям и распоряжениям мэра города вправе приостановить действие постановлений, распоряжений и приказов руководителей органов мэрии частично или в полном объеме, отменить такие постановления, распоряжения и приказы;

- осуществляет координацию деятельности городской Думы и мэрии.

- имеет право первой подписи при подписании документов финансово-хозяйственной деятельности;

- вносит в городскую Думу предложения об избрании заместителя мэра /вице-мэра/ и об освобождении его от должности.

Мэр города как руководитель исполнительного органа- мэрии:

- осуществляет руководство мэрией на принципах единоначалия и подотчетен в этой работе городской Думе;

- обладает всей полнотой полномочий по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности города, за исключением полномочий, отнесенных действующим законодательством и уставом города к компетенции городской Думы;

- по вопросам своей компетенции издает постановления и распоряжения;

- в рамках утвержденного городской Думой бюджета города осуществляет непосредственно или через руководителей структурных подразделений оперативное распоряжение финансами, по решению городской Думы - средствами целевых внебюджетных фондов. Все органы мэрии находятся в подчинении мэра города, а их руководители подотчетны ему и ответственны перед ним в своей деятельности.

Мэр города, избранный на этот пост населением города, не может быть освобожден от должности иначе, чем:

а) по истечении срока полномочий;

б) по личному заявлению, с согласия городской Думы;

в) в результате общегородского голосования о недоверии;

г) по постановлению городской Думы в случае вступления в

законную силу обвинительного приговора суда по совершенному

преступлению;

д) при невозможности дальнейшего исполнения обязанностей мэра

города, подтвержденной соответствующими медицинскими или иными

документами, по постановлению городской Думы.

Городская Дума вправе своим постановлением, принятым двумя третями голосов депутатов городской Думы, выразить недоверие мэру города и вынести вопрос на городской референдум. В случае досрочного прекращения полномочий мэра города его функции постановлением городской Думы передаются заместителю мэра города /вице-мэру/ и осуществляются последним до вступления в должность вновь избранного мэра города.

Заместители мэра города .

1. Первый заместитель мэра города /вице-мэр/:

- избирается тайным голосованием городской Думой по предложению мэра города из числа жителей города;

- выполняет делегированные мэром города и согласованные с городской Думой функции главы городского самоуправления;

- в отсутствие мэра города председательствует на заседаниях городской Думы. Не являющийся депутатом городской Думы, заместитель мэра города /вице-мэр/ на заседаниях городской Думы имеет право совещательного голоса. Постановления городской Думы, принятые на заседаниях под председательством заместителя мэра города /вице-мэра/

подписываются заместителем мэра города /вице-мэром /.

**Органы мэрии города :**

Органами мэрии являются структурные подразделения /департаменты, комитеты, управления, отделы/, обладающие полномочиями, предусмотренными законодательством о местном самоуправлении и уставом города, и осуществляющие исполнительную и распорядительную деятельность в определенной сфере управления городом.

Структура органов мэрии утверждается городской Думой по предложению мэра города.

Функции и полномочия органов мэрии, а также организация и порядок их деятельности, определяются Положениями об органах, утвержденными их руководителями по согласованию с мэром города или его соответствующим заместителем.

Деятельность органов мэрии финансируется из городского бюджета, если иное не предусмотрено действующим законодательством.

Органы мэрии могут быть юридическими лицами. Имущество органов, являющихся юридическими лицами, закрепляется за ними на правах оперативного управления актами мэра города, если иное не предусмотрено законодательством.

Органы мэрии возглавляются единоличными руководителями. Руководители этих органов в целях осуществления их полномочий издают приказы.

В качестве совещательных органов при руководителях структурных подразделений мэрии могут создаваться коллегии или консультативные общественные советы. Их рекомендации, в случае необходимости, оформляются приказами соответствующих руководителей.

Полномочия и порядок деятельности таких органов определяются в положениях о структурных подразделениях мэрии или отдельными актами, которые утверждаются мэром города или его соответствующими заместителями.

Органы мэрии самостоятельно решают вопросы, отнесенные к их ведению, руководят подчиненными им предприятиями, организациями и учреждениями при соблюдении установленных законодательством гарантий самостоятельности этих предприятий, учреждений и организаций.

По вопросам совместного ведения с органами государственной власти структурные подразделения подконтрольны и подотчетны этим органам.

Организационное, материально-техническое, информационное и иное обеспечение деятельности органов городского самоуправления осуществляется, в основном, аппаратом мэрии.



**II. ПРАКТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ.**

В этом разделе дается описание управления организационной работы и государственной службы администрации Владимирской области

Управление организационной работы и государственной службы администрации области (далее по тексту - Управление) является структурным подразделением аппарата администрации области. Функционально подчиняется заместителю главы администрации области - госсекретарю.

Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными и областными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и главы администрации области, другими нормативными актами, а также настоящим Положением.

Основными задачами Управления являются:

* Организационное обеспечение деятельности администрации области.
* Обеспечение взаимодействия администрации области с федеральными органами государственной власти, Законодательным Собранием области, органами местного самоуправления.
* Совместно с другими подразделениями администрации оказание содействия в создании необходимых условий для становления и развития местного самоуправления, осуществления гражданами права на участие в местном самоуправлении, реализации государственных программ поддержки местного самоуправления.
* Оказание информационно-методической и консультативной помощи аппарату администрации области, органам местного самоуправления, общественным формированиям.
* Организационно-техническое обеспечение избирательных кампаний.
* Организационная работа по реализации федерального и областного законодательства по вопросам государственной службы. Осуществление кадровой политики в аппарате администрации области и ее подразделениях, взаимодействие по этим вопросам с федеральными органами и органами местного самоуправления.
* Реализация целей совершенствования структуры органов исполнительной власти области.
* Координация деятельности государственных органов области по исполнению федерального и областного законодательства по реабилитации жертв политических репрессий.

Управление в соответствии с возложенными на него задачами выполняет следующие функции:

* Составляет проекты ежеквартальных планов работы администрации области и коллегии администрации.
* Осуществляет организационное обеспечение заседаний коллегии администрации области.
* Участвует в подготовке и проведении совещаний, встреч, семинаров, проводимых главой и заместителем главы администрации области - госсекретарем.
* Оказывает содействие секретариатам заместителей главы администрации области в организации и проведении совещаний, семинаров и других мероприятий.
* Участвует совместно с другими структурными подразделениями администрации в подготовке и проведении областных мероприятий.
* Разрабатывает проекты постановлений и распоряжений главы администрации области по вопросам своей компетенции.
* В пределах своей компетенции совместно с другими структурными подразделениями администрации области разрабатывает проекты нормативно-правовых актов.
* Осуществляет контроль за исполнением постановлений главы администрации области по вопросам своей компетенции.
* Взаимодействует с аппаратом Законодательного Собрания области.
* Еженедельно информирует руководство администрации и руководителей структурных подразделений о планируемых мероприятиях, проводимых администрацией области и ежемесячно - о планируемых мероприятиях, проводимых администрациями городов и районов области.
* Ежемесячно информирует федеральные структуры (Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Министерство Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям и др.) о наиболее значимых мероприятиях, проводимых в области.
* Разрабатывает планы организационно-технических мероприятий по проведению выборных кампаний, оказывает помощь избирательной комиссии области в организации ее деятельности.
* Осуществляет подготовку информационного вестника администрации области.
* Осуществляет сбор и обработку поступающих из структурных подразделений администрации, городов и районов области информационно-методических и справочных материалов.
* По заказам структурных подразделений администрации области готовит аналитические обзоры по материалам местных, областных и центральных средств массовой информации.
* В пределах своей компетенции оказывает содействие органам местного самоуправления в осуществлении их функций и полномочий.
* Принимает участие в работе по подготовке и заключению договоров и соглашений с органами местного самоуправления.
* Организует работу по созданию координационных и иных постоянно или временно действующих рабочих органов по вопросам местного самоуправления.
* Осуществляет взаимодействие с общественными организациями, занимающимися вопросами местного самоуправления.
* Готовит информационный материал о положении дел в области местного самоуправления и направлениях его развития.
* Осуществляет совместно с другими структурными подразделениями администрации области подготовку и проведение семинаров глав местного самоуправления, управляющих делами и оргработников исполнительных органов местного самоуправления.
* Готовит предложения по регламенту работы администрации области, осуществляет контроль за его исполнением.
* Изучает кадровую ситуацию в исполнительных органах власти местного самоуправления и готовит на этой основе аналитические и информационные материалы.
* Готовит предложения по распределению обязанностей между главой администрации области и его заместителями.
* Участвует в проведении экспертизы положений о структурных подразделениях администрации области, должностных инструкций их  
  сотрудников, дает по ним свои замечания.
* Ведет штатное расписание аппарата администрации области, анализирует и готовит предложения по упорядочению численности аппарата администрации области и ее подразделений.
* Ведет работу по учету кадров, заполнению личных дел, трудовых книжек сотрудников аппарата администрации области, исчисляет их трудовой стаж для назначения надбавок за выслугу лет.
* Дает предложения по подбору и расстановке руководящих кадров администрации области, ее подразделений, составляет список и работает с резервом кадров.
* Организует заключение контрактов администрации области с руководящими работниками.
* Вносит предложения по порядку приема на работу в аппарат администрации области, контролирует его выполнение.
* Рассматривает в установленном порядке заявления и предложения граждан, общественных объединений, учреждений по вопросам кадровой политики.
* Содействует организации деятельности комиссий: по реабилитации жертв политических репрессий и по рассмотрению вопросов, связанных с установлением надбавок к должностным окладам за выслугу лет.
* Совместно с заинтересованными сторонами вносит предложения по упорядочению оплаты труда работников исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, ведет аналогичные вопросы по сотрудникам аппарата администрации области.
* Совместно с финансовыми службами в пределах своей компетенции анализирует вопросы использования средств на содержание аппарата управления органов исполнительной власти области, в случае необходимости готовит предложения по их рациональному расходованию.
* Организует работу кадровой комиссии администрации области.
* Проводит тестовый опрос кандидатов на замещение руководящих должностей.
* Содействует проведению конкурсного отбора на замещение вакантных должностей специалистов в подразделениях администрации области.
* Организует работу по подготовке и проведению аттестации работников аппарата администрации области, способствует ее проведению в подразделениях администрации области, нижестоящих органах исполнительной власти.
* Анализирует работу с кадрами в подразделениях администрации области.
* Обобщает и распространяет передовые формы и методы работы с кадрами.
* Разрабатывает методические материалы по работе с кадрами в исполнительных органах области.
* Ведет работу по оформлению материалов для представления к награждению орденами и медалями и присвоению почетных званий Российской Федерации, по награждению Почетными грамотами администрации области, готовит предложения по поощрению работников органов исполнительной власти области, совместно с заинтересованными органами организует вручение наград.
* Изучает стиль, формы и методы работы руководящих кадров области, способствует повышению их профессионального и общеобразовательного уровня.
* Взаимодействует с Владимирским филиалом Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, другими учебными заведениями по подготовке и переподготовке руководящих кадров, включая направление их на обучение за рубежом.
* Осуществляет и организует проверку соблюдения распорядка дня и трудовой дисциплины в подразделениях администрации области, согласовывает распорядок дня работы сотрудников.
* Составляет графики дежурств ответственных работников органов исполнительной власти области, вносит предложения по графику их отпусков.
* Взаимодействует в пределах своей компетенции с органами местного самоуправления по вопросам совершенствования их структуры и численности состава.
* Совместно с заинтересованными органами осуществляет комплекс мер по борьбе с коррупцией в органах исполнительной власти области.

Управление для осуществления своих функций имеет право:

Запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от руководителей структурных подразделений и органов администрации области, органов местного самоуправления, организаций и должностных лиц.

* 1. Направлять в необходимых случаях работников Управления для участия в заседаниях коллегий администрации области, совещаниях, комиссиях и иных мероприятиях по вопросам деятельности Управления.
  2. Привлекать для осуществления нормотворческих и экспертно-аналитических работ на договорной основе специалистов, экспертов и ученых.
  3. Пользоваться в установленном порядке системами связи, информационными базами, банками данных и иными носителями информации органов исполнительной власти.
  4. Командировать работников для осуществления функций Управления вне администрации области.

Материально-техническое, документационное, информационно-техническое, социально-бытовое и транспортное обеспечение деятельности Управления осуществляют соответствующие структурные подразделения и органы администрации области.

Финансирование Управления осуществляется за счет расходов на содержание аппарата администрации области.

Руководство управлением:

Управление возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности главой администрации области по представлению заместителя главы администрации области - госсекретаря.

Начальник имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности главой администрации области, по представлению начальника Управления, согласованному с заместителем главы администрации области - госсекретарем.

* 1. Начальник Управления:
  2. Руководит деятельностью Управления, несет персональную ответственность за результаты этой деятельности.
  3. Распределяет обязанности между заместителями начальника Управления, руководителями подразделений.
  4. Определяет должностные функциональные обязанности работников Управления.
  5. Визирует в пределах своей компетенции проекты постановлений и распоряжений, а также иные документы администрации области.
  6. Подписывает служебную документацию в пределах компетенции Управления.
  7. Издает приказы в пределах своей компетенции.
  8. Вносит главе администрации области и заместителю главы администрации области - госсекретарю предложения по совершенствованию структуры, штатов Управления, поощрению работников, применению к ним мер дисциплинарной ответственности.
  9. Представляет главе администрации области и заместителю главы администрации области - госсекретарю предложения о назначении на должность и освобождение от должности заместителей и работников Управления.
  10. Непосредственно выполняет поручения главы администрации области и заместителя главы администрации области - госсекретаря.

Реорганизация и ликвидация Управления производится главой администрации области в порядке, установленном действующим законодательством.

Общая численность Управления на август 2000 г. составляет 22 человека.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

*Определяющим фактором обеспечения рациональности, т.е. целесообразности, обоснованности, результативности и эффективности государственного управления выступает социальность – насыщенность, «наполненность» государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.*

*Если нет соответствия государственного управления и его основного проявления – управляющих воздействий – потребностям жизни, а наоборот, оно оторвано от нее, замкнулось в своих искусственных конструкциях, более того, противостоит естественности общественных процессов, то трудно да и напрасно надеяться на то, что государственное управление, несмотря на всю силу государственного механизма, способно придать общественному развитию демократизм и гуманизм, гармоничность и динамику, справедливость и бескризисность.*

*Государственное управление, которое мы получили в наследство от предыдущих этапов социалистического строительства, не удовлетворяет общественным запросам и ожиданиям, во многом оторвано в собственно социальном отношении от трудящихся масс, глубоко поражено вирусом бюрократизма, корпоративно замкнуто и не оказывает должного влияния на общественную жизнедеятельность. Более того, оно нередко противостоит естественно-историческому движению, пытается его тормозить, а если это не удается, придает ему извращенный, неполноценный вид. Под воздействием подобных негативных моментов, длившихся десятилетиями, родилось настороженное, в известной мере отчужденное отношение к аппарату государственного управления, его решениям и действиям.*

Поэтому перестройка государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Короче говоря, речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования. Представляется, что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено в условиях углубления социалистического самоуправления народа, а должно быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития и его собственными организующе-регулирующими возможностями.