

Раздел Юридические науки

43 (Октябрь) 2020

УДК 342.5

ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Шкондерова Надежда Александровна

бакалавр

Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, г. Краснодар

Аннотация. Статья посвящена определению содержания основных понятий, выявлению сущности и раскрытию системы местного самоуправления Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что единственным источником власти в Российской Федерации (далее - РФ) является многонациональный народ, осуществляющий власть напрямую и через государственные и местные органы власти. Местное самоуправление - одна из основ конституционного строя России. Местное самоуправление, будучи наиболее близким к населению, гарантирует защиту интересов граждан, возникающих в результате совместного проживания на данной территории. В законодательстве представлены различные определения и классификации органов и должностных лиц местного самоуправления.

Статья 130 Конституции Российской Федерации содержит положение о том, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает независимое решение вопросов местного самоуправления населением, а местное самоуправление граждан посредством референдумов, выборов и других форм прямого волеизъявления осуществляется через выборные и иные органы самоуправления [1].

Понятие «орган местного самоуправления» является конституционным термином – он используется в статьях 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 Конституции РФ. В Федеральном законе № 131-ФЗ определение данного термина сформулировано следующим образом: органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [2].

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» дает следующее определение: органы местного самоуправления - избираемые непосредственно населением муниципального образования и

(или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [3]. Поскольку названное определение содержится в глоссарии вышеуказанного федерального закона, оно относится только к нормам этого закона, регулирующим избирательные правоотношения, однако его учет позволяет сформировать более полное представление о муниципальных органах власти.

Обобщая изложенное, органы местного самоуправления - это органы самоуправляющихся территориальных образований, которые, по сути, являются муниципалитетами. Эти органы формируются непосредственно населением или представителями населения (представительный орган) и несут ответственность за ненадлежащее исполнение своих полномочий, в первую очередь по отношению к населению муниципального образования. Они занимают особое место в демократической системе управления обществом и государством, и это определяется, прежде всего, тем, что наличие автономных органов обеспечивает такую децентрализацию системы управления, что делает эту систему наиболее подходящей для обеспечения интересов местного населения с учетом исторических и иных традиций.

С помощью органов местного самоуправления достигается не только децентрализация управления, но и организация местного самоуправления, самостоятельное решение гражданами проблем местной жизни, организационное разделение управления на местах, в системе власти и общества.

Осуществление народом своей власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления означает, что и государственные органы, и органы местного самоуправления – это органы власти народа, органы, через которые народ реализует свою власть. Вместе с тем это разные формы осуществления власти. Органы, осуществляющие государственную власть, являются структурными единицами государственного аппарата, государственными органами. Поэтому реализуемая ими власть народа имеет форму государственной власти. Органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма управления. Они согласно Конституции РФ (ст. 12) не входят в систему органов государственной власти, поэтому представляют собой самостоятельную форму реализации народом своей власти.

Будучи относительно независимыми, органы местного самоуправления тесно связаны с государственными органами. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 132) они могут быть наделены законом определенными государственными полномочиями с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для их реализации. И как

таковые органы местного самоуправления действуют как органы государства и власти, чья деятельность по реализации переданных им полномочий контролируется государством.

Передача отдельных государственных полномочий местным органам местного самоуправления осуществляется только федеральным законом и законами субъектов Федерации. Они также определяют условия, а также порядок государственного контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления. При этом осуществление местного самоуправления государственными органами и должностными лицами запрещено. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены принявшими их органами либо признаны недействительными по решению суда.

Формирование системы местного самоуправления основывается на принципе разнообразия форм организации местного самоуправления. Этот принцип является одним из базовых принципов организации местного самоуправления и дает населению определенную свободу маневра при выборе институтов для выражения своих интересов на муниципальном уровне [4].

Согласно ч. 1 ст. 34 Федерального закона №131-ФЗ в структуру органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Такое определение является формально-правовым.

А. Джагарян и Н. Шевченко, ссылаясь на правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П7 в отношении системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, как имеющую, по мнению авторов, общеметодологическое значение, предлагают под системой органов местного самоуправления понимать взаимосвязанное единство органов местного самоуправления, которое, исходя из разграничения функций и полномочий по осуществлению местного самоуправления, обеспечивает баланс и взаимодействие между этими органами, совместное решение ими вопросов местного значения в интересах населения.

В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации состав органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Население может одобрить структуру местного самоуправления на местном референдуме. Решение о структуре органов местного самоуправления может быть принято представительным органом муниципального образования и закреплено в уставе муниципального образования.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного

самоуправления в Российской Федерации» предусматривал только один обязательный орган местного самоуправления, который должен быть в каждом муниципальном образовании: представительный орган местного самоуправления (может быть заменен на сход граждан в небольших муниципалитетах).

Федеральный закон №131-ФЗ по-новому решает вопрос о наличии в структуре органов местного самоуправления обязательных органов, уделяя значительно больше внимания правовому регулированию вопросов формирования и деятельности органов местного самоуправления, нежели Федеральный закон 1995 г. [5].

Систему органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Характерно, что в п.1 ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ «Местные государственные органы» относится к «структуре органов местного самоуправления». Тем не менее, там в состав входят не только другие органы, но и выборные должностные лица, что сразу приводит к вопросу: видит ли закон разницу между местными властями и местными выборными должностными лицами? Кроме того, в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ о выборных должностных лицах местного самоуправления не говорилось, их включение фигурирует в законе с изменениями от 21 июля 2005 г. Таким образом, исходя из формулировки Федеральный закон № 131-ФЗ и Федеральный закон от 03.02.2007 № 25-ФЗ (в редакции 05.03.2011) «О муниципальной службе в Российской Федерации», постараемся определить, кто принадлежит к органам местного самоуправления?

Во-первых, глава муниципального образования, избираемый населением путем прямых выборов. Закон позволяет ему одновременно быть председателем представительного органа или главой администрации.

Во-вторых, глава муниципального образования, избранный на должность решением представительного органа муниципального образования; он также является председателем этого представительного органа.

В-третьих, глава местной администрации муниципального образования, заключивший контракт (трудовой договор) на выполнение этой функции с представительным органом муниципального образования.

В-четвертых, если на муниципальных выборах избирается, помимо представительного органа и главы муниципального образования, еще какой-либо орган местного самоуправления и

предполагается, что члены этого органа занимают определенное должностное положение, получают властно-контрольные полномочия, тогда члены соответствующего органа тоже будут считаться должностными лицами. Например, если на муниципальных выборах избирается счетная палата как муниципальный орган с контрольными функциями [6].

Закон определяет только тех людей, которые в той или иной форме участвуют в решении местных проблем. Кроме того, должностными лицами являются заместители главы муниципального образования, заместители председателя представительного органа муниципального образования, заместители главы местной администрации, руководители структурных подразделений аппарата представительного органа и местной администрации и другие сотрудники.

На наш взгляд, определение списка должностных лиц муниципальной власти является необходимым условием для анализа системы органов местного самоуправления.

Назначение и проведение местного референдума или собрания граждан по вопросу об определении структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования осуществляется органами государственной власти субъекта Федерации при условии, что соответствующая инициатива есть у жителей вновь образованного муниципального образования.

Список литературы:

1. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2011. С.158
2. Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л. и др. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2011. С.310
3. Бабичев И. В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. 188 с.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. - 13-е изд., изм. и доп. - М.: Инфра-М, 2018. С. 765 - 768.
5. Безруков А.В. Роль законодательной власти в системе разделения властей и механизме обеспечения правопорядка в России // Современное право. - 2015. - № 6. - С. 25 - 29.
6. Безруков А. В. Государственная власть и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия// Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 6.
7. Бондарь Н. С. Гражданин и публичная власть: конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие / Н. С. Бондарь. М.: Городец, 2015. С. 351 - 352.

8. Итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сб. информационно-аналитических материалов Министерства регионального развития Российской Федерации. М., 2009. С. 67-71.
9. Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 19.
10. Кудинов В. В. К вопросу о формах взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по защите Государственной границы Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 8.
11. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 03.05.2011) «О муниципальной службе в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 07.02.2007) // «Российская газета», № 47, 07.03.2007.

ISSN 2541-9250
НАУКА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВРЕМЕНИ
Международный научный журнал
Ежемесячное научное издание
№10 (43) 2020



Библиографическое описание статьи:

Надежда А.Ш. Понятие и правовая природа органов местного самоуправления // Наука через призму времени. — 2020. — №10 (43). — с. 32-36



<http://www.naupri.ru/journal/2692>

© Надежда А.Ш., 2020

© Редакция научного журнала «Наука через призму времени», 2020