

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО
ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 432 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Миллер Веры Михайловны

Научный руководитель:
профессор кафедры
конституционного и
муниципального права,
д.ю.н.

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

Зав. кафедрой
конституционного и
муниципального права
д.ю.н., профессор

подпись, дата

Г. Н. Комкова

Саратов 2021

Введение

Актуальность темы выпускной квалификационной работы определяется огромной ролью представительных органов в государственной, политико-правовой жизни российского общества, в становлении институтов демократического правового государства.

Развитие демократического государства и становление гражданского общества в России неразрывно связаны с проблемой организации местного самоуправления. Демократизация публичной власти, усиление ее эффективности и связи с гражданами, подконтрольность и подотчетность перед населением – основные направления реформирования всех уровней государственной и муниципальной власти.

Местное самоуправление является одним из важных компонентов существующего конституционного строя Российской Федерации. Оно представляет собой порядок организации власти на местах и предполагает самостоятельное решение обществом вопросов, которые имеют местное значение. Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой систему нормативных правовых актов обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в РФ. За последние годы произошли серьезные изменения в законодательстве, а принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ознаменовало новый этап развития отечественного местного самоуправления.

Внесенные поправки 2020 года в Конституцию Российской Федерации делают акцент на более тесное осуществление взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в целях

наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, определяя в части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, положение о том, что эти органы входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Однако, внесенные изменения не так радикальны и не влекут за собой кардинальных изменений в организации местного самоуправления в Российской Федерации. Ключевая поправка о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти – это лишь развитие базовой конституционной нормы о том, что суверенный народ Российской Федерации осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции). Разбирая эту поправку важно понимать, что единая система публичной власти, частью которой объявляются органы местного самоуправления, не равнозначна системе органов государственной власти, в которую они по-прежнему не входят согласно статье 12 Конституции Российской Федерации. Таким образом, поправка в Конституцию Российской Федерации о необходимости межуровневого взаимодействия, закрепляемое в ч. 3 ст. 132, направлена на общую для органов местного самоуправления и органов государственной власти нацеленности на обеспечение прав и свобод человека, т. е. согласно ст. 2 Конституции высшей конституционной ценности.

В настоящее время в теории конституционного и муниципального права существует большое количество научных исследований, определяющих роль и место представительных органов местного самоуправления в процессе обеспечения на местном территориальном уровне принципа демократии.

Органы местного самоуправления всегда в той или иной степени рассматривались авторами при анализе организационных и правовых проблем местного самоуправления в Современной России. Это труды ученых, которые активно работали и работают над проблемами

совершенствования конституционного права, совершенствования и развития местного самоуправления: С.А. Авакьян, Н.Н. Аверьянова, С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Н.С. Бондарь, В.И. Васильева, Л.А. Велихова, И.В. Выдрина, В.Д. Горобца, Н.А. Игнатюк, В.Г. Игнатов, Ю.М. Козлова, А.Н. Котова, А.Н. Костюкова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, А.К. Писарева, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, И.А. Умнова, В.И. Фадеева, В.Е. Чиркина и др.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, научная и аналитическая литература по теме исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации.

В связи с данными положениями, целью данной работы является детальное рассмотрение правовых основ деятельности представительного органа местного самоуправления.

Реализация поставленной цели обусловила постановку и решение следующих задач:

- раскрыть понятие представительного органа местного самоуправления;
- рассмотреть правовые основы деятельности представительного органа местного самоуправления;
- рассмотреть компетенцию представительного органа местного самоуправления;
- провести анализ организации деятельности депутатов муниципального образования «Город Саратов»;
- сформулировать основные направления совершенствования организации деятельности представительного органа местного самоуправления.

Нормативную и правовую базу выпускной квалификационной работы составили Конституция Российской Федерации, международные правовые

акты, уголовно-процессуальное и уголовное законодательство Российской Федерации, подзаконные акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, относящиеся к теме настоящего исследования.

В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические методы (анализ, синтез, системный метод, аналогия, индукция, моделирование) и традиционно правовые методы (формально-логический).

Структурно выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав основной части, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы

В первой главе работы «Представительные органы местного самоуправления как органы публичной власти России» приведены теоретические аспекты деятельности представительных органов местного самоуправления.

Первый параграф «Понятие представительных органов местного самоуправления» посвящен определению понятия и принципам деятельности представительных органов местного самоуправления.

Отмечается, что в российском законодательстве легальное определение понятия представительных органов местного самоуправления отсутствует. И это является определенным недостатком ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В литературе по этому вопросу мнения ученых несколько расходятся.

Как правило, отсутствуют принципы работы отдельных органов исполнительной и представительной власти. Что касается муниципальных правовых актов, такие принципы могут фигурировать, например, в нормативных актах, но они далеко не всегда идентичны.

С целью унификации подходов к общим принципам в организации деятельности представительных органов муниципальной власти необходимо дополнить статью 35 ФЗ № 131-ФЗ модельными принципами, среди которых отметить:

- 1) коллективное и свободное обсуждение и решение вопросов;
- 2) учет мнения жителей муниципального образования;
- 3) самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;
- 4) эффективность деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что применительно к представительным органам муниципальных образований ФЗ № 131-ФЗ имеет ряд недостатков; в частности, ими являются отсутствие понятия «представительный орган муниципального образования» и отсутствие модельных принципов его деятельности.

Сделан вывод, что представительные органы муниципальных образований представляют собой достаточно динамичное образование, которое в зависимости от возникающих задач, условий жизни граждан, конкретных обстоятельств подвержено различного рода изменениям.

Представительный орган местного самоуправления следует определить как избираемый в обязательном порядке населением муниципального образования, подотчетный ему постоянно и самостоятельно действующий коллегиальный орган, в наибольшей мере выражающий интересы всего населения и реализующий принцип народовластия в вопросах местного значения путем преимущественно нормотворческой, а также правоприменительной, контрольной и иной деятельности, и наделенный в связи с этим соответствующими полномочиями. Данное определение целесообразно закрепить законодательно в ст. 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Во втором параграфе «Правовой статус депутатов представительных органов местного самоуправления» были рассмотрены особенности избрания депутатов, их полномочия, обязанности.

Основная деятельность депутата заключается в участии в работе представительного органа местного самоуправления и принятии соответствующих решений. Данная деятельность находит подробное регулирование в уставах муниципальных образований и регламентах представительных органов муниципальных образований. В основу формирования организационной структуры представительного органа положен принцип безвозмездной деятельности его членов. Депутаты, в основном, работают на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат. При этом, как правило, в уставах муниципальных образований и положениях о представительном органе муниципального образования предусмотрено создание аппарата, который состоит из профессиональных специалистов, знающих особенности муниципального управления.

Третий параграф первой главы «Историко-правовое развитие института представительных органов местного самоуправления в России» посвящен истории образования представительных органов с момента образования древнерусского государства, расцвета Киевской Руси, периода независимости феодальных княжеств и их объединения в Московское государство, образования великой Российской Империи, а также во время социалистического периода и до настоящего времени.

Вторая глава «Особенности правового статуса представительных органов местного самоуправления» посвящена исследованию особенностей формирования, компетенции и роспуска представительных органов местного самоуправления.

В первом параграфе второй главы «Порядок формирования представительных органов местного самоуправления» раскрывается правовое регулирование отношений, складывающихся в связи с формированием представительных органов местного самоуправления.

Отмечается, что, хотя под представительными органами подразумевают прежде всего коллегиальные формирования, избираемые народом, на муниципальном уровне органы, имеющие статус представительных согласно положениям ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», не всегда формируются путем избрания входящих в их состав депутатов непосредственно населением муниципального образования. Так, в муниципальных районах депутатский корпус представительных органов может как избираться на муниципальных выборах на основе прямого избирательного права, так и формироваться путем делегирования и состоять из глав поселений, входящих в состав данного района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства.

Тем не менее, в подавляющем большинстве муниципальных районов, сформированных в субъектах Российской Федерации, представительные органы формируются путем прямых выборов.

Во втором параграфе «Компетенция представительных органов местного самоуправления» проводится анализ сформированных компетенций представительных органов местного самоуправления по вопросам руководства и полномочий в виде вопросов местного значения.

Отмечается, что процесс установления фактической компетенции представительных органов еще не завершен.

Исходя из смысла ст. 2 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление

имеет триединую систему предметов ведения, которую можно представить следующим образом:

- 1) вопросы местного значения;
- 2) вопросы, не отнесенные к вопросам местного самоуправления, но право решать которые возникает у органов муниципального образования в силу закона;
- 3) отдельные государственные полномочия, переданные органам муниципального образования специально принимаемым законом.

Компетенция как часть правового статуса представительного органа включает функции и полномочия в отношении правовых положений, необходимых для достижения целей деятельности.

Третий параграф второй главы «Роспуск представительного органа местного самоуправления» раскрывает основания прекращения полномочий представительного органа местного самоуправления.

Отмечается, что полномочия представительного органа, а также депутатов прекращаются по истечении срока их деятельности, т.е. со дня начала работы представительного органа нового состава. Полномочий представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно. Предусмотрены четыре таких основания:

- роспуск представительного органа в порядке и по основаниям наступления ответственности перед государством.

- принятие представительным органом решения о самороспуске, но только квалифицированным большинством депутатов — (2/3 или 3/4 общего состава депутатов), что может быть конкретизировано в уставе муниципального образования (например, из-за отсутствия в течение длительного времени необходимого кворума депутатов для проведения заседаний, если число депутатов останется менее 2/3 установленного числа депутатов за шесть и менее месяцев до истечения срока полномочий; в этом случае представительный орган не может принимать решения из-за

отсутствия необходимого кворума и для довыборов депутатов не остается времени); самороспуска может произойти и по политическим мотивом.

- вступление в силу решения соответствующего суда о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

- преобразование муниципального образования.

Заключение

Произведенный общий анализ правовой природы местного самоуправления выявил его двуединую природу, сочетающую в себе государственные и общественные начала.

Одним из научных результатов проведенного исследования стала выработка понятия «представительный орган муниципального образования», которое следует включить в ст. 35 Закона № 131-ФЗ: «представительный орган муниципального образования - это выборный или иным способом сформированный орган местного самоуправления, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах либо путем делегирования представительным органом муниципального образования из своего состава, осуществляющий от имени и в интересах населения собственные полномочия по решению вопросов местного значения».

Правовой статус представительного органа муниципального образования определяется как правовое положение данного органа, отражающее сложившуюся совокупность элементов предметов ведения, прав и обязанностей (полномочий) и ответственности, выражающую сущность и социальное назначение данных органов.

Обычным способом формирования представительного органа муниципального образования являются всеобщие, равные и прямые выборы при тайном голосовании. Именно эта модель характерна для внутригородских территорий городов федерального значения, городских

округов, городских и сельских поселений. Однако представительные органы муниципальных районов, как указано в п. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», формируются на принципиально иной основе.

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального района:

1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

2) может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Представительный орган муниципального образования является элементом системы местного самоуправления, который в наиболее полной мере реализует репрезентативные муниципальные функции благодаря своей выборности, коллегиальности и специфике возлагаемых на него полномочий.

В этой связи законодательство подробным образом определяет его статус, включая порядок формирования, деятельности и прекращения функционирования. Представительный орган муниципального образования осуществляет свою деятельность на основе принципов законности, связанности правом, свободного обсуждения вопросов и самостоятельного принятия решений, гласности, коллегиальности, равноправия депутатов.

Таким образом, в заключении следует отметить, что представительные органы власти находятся на стадии становления. Результаты их работы далеки от идеала, что связано с отсутствием опыта в разрешении тех или иных проблем и принятии решений. Возможно, со временем у местной власти выработается стратегия, позволяющая более эффективно принимать решения и организовывать свою работу.

Итак, проведя исследование правового статуса представительного органа муниципального образования, необходимо отметить следующее.

Во-первых, в ходе исследования выявлены противоречия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с Гражданским Кодексом Российской Федерации, связанные с наделением представительного органа муниципального образования правами юридического лица, поскольку первый указал в качестве субъектов гражданско-правовых отношений органы местного самоуправления, в то время как исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридического лица, установленный в ГК РФ, таковых не называет.

Наделение представительного органа муниципального образования статусом юридического лица нельзя считать вполне обоснованным, так как в практике большинства муниципальных образований оно обусловлено исключительно необходимостью материально-технического обеспечения деятельности данного органа. Кроме того, такое наделение противоречит ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 9 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», так как к нему не могут быть применимы общие признаки юридического лица, действующего в форме учреждения.

Поскольку материально-техническое обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования может осуществляться и в отсутствие у данного органа статуса юридического лица, сложившееся положение возможно скорректировать, закрепив за ним лишь некоторые правомочия, элементы правосубъектности юридического лица.

Во-вторых, Закон №131-ФЗ для представительного органа муниципального образования предлагает два альтернативных варианта — представительный орган либо избирается непосредственно населением на выборах, либо формируется путем делегирования. Делается вывод, что отрицательных сторон у формирования представительного органа путем

делегирования (в том числе и сомнение в законности такого способа) значительно больше, чем может быть получено положительных эффектов от деятельности такого органа.

Исключение составляют вновь образованные муниципальные районы, для которых делегирование является решением проблемы в городских поселениях, входящих в состав муниципальных районов, численность и плотность населения которых значительно превышает численность и плотность населения сельской местности.

Вследствие чего, следует предложить корректировку механизма формирования представительного органа муниципального района путем делегированного представительства от поселений:

- решение вопроса о формировании представительного органа малочисленных поселений, численностью в 100 и более жителей, обладающих избирательным правом, предоставить населению таких поселений, а определение нормы избирателей, проживающих на территории поселения, в котором может проводиться сход, отнести на усмотрение субъектов РФ;

- включить в ст. 35 Закона № 131-ФЗ положение об ограничении срока выдвижения соответствующей инициативы в течение последнего года действия полномочий представительного органа муниципального района, что позволит избежать возникновения правовых коллизий, связанных с выдвижением инициативы о формировании представительного органа указанным способом в период, когда уже назначены выборы;

- включить в п. 5 ст. 35 Закона № 131-ФЗ положение о сроке, в течение которого возможен отзыв инициативы представительного органа поселения по формированию представительного органа муниципального района путем делегирования, после того как ее начали поддерживать в других поселениях;

- предусмотреть возможность процедуры обратного перехода — от формирования представительного органа муниципального района путем делегирования к его формированию на основе муниципальных выборов.

- следует расширить содержание ст. 82.1 Закона № 131-ФЗ путем включения диспозитивных норм, позволяющих учесть влияние местных обычаев, специфики традиционного образа жизни и компактного проживания коренных малочисленных народов в районах Крайнего Севера на особенности формирования и осуществления функций представительного органа муниципального образования посредством сходов в небольших самоуправляющихся местных сообществах, превышающих по численности жителей 100 человек, обладающих избирательным правом.

В-третьих, ответственность представительного органа муниципального образования обусловлена закономерностями наступления ответственности органов местного самоуправления. Субъектами, перед которыми несут ответственность органы местного самоуправления, являются население муниципального образования, государство, физические и юридические лица. Между тем проведенное исследование показывает, что законодателем прямо установлена ответственность представительного органа муниципального образования в отношении лишь одного субъекта — государства.

Следует рекомендовать внести дополнения в Закон № 131-ФЗ, которые регулировали бы вопрос об ответственности представительного органа перед физическими и юридическими лицами.

В-четвертых, в целях устранения неоднозначного подхода к определению правового статуса схода граждан, с одной стороны, выступающего в роли представительного органа в небольших по численности поселениях, с другой — субъектом выдвижения инициативы населения, проживающего в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, предлагается целесообразным дополнить ч. 1 ст. 29 Закона № 131-ФЗ, устанавливающую правомочия собрания граждан, абзацем следующего содержания: «Собрание граждан, проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях, может проводиться в целях выдвижения инициативы населения по принятию решения о вхождении его в состав поселения и наделении его статусом

поселения, а также иным вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления», исключив, соответственно, ч. 10 из ст. 25 данного Закона.