

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

**на тему «Правовой статус представительного органа местного
самоуправления»**

Студент

Д.В. Кожин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н. В. Олиндер

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« ____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти 2019

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические аспекты организации представительного органа местного самоуправления	6
1.1 Понятие и принципы представительного органа местного самоуправления.....	6
1.2 Компетенция и ответственность представительного органа местного самоуправления	16
Глава 2. Особенности правотворчества в сфере функционирования представительного органа местного самоуправления.....	26
2.1 Правовое регулирование статуса представительного органа местного самоуправления. Порядок реализации полномочий представительного органа местного самоуправления.....	26
2.2 Современное состояние законодательства о местном самоуправлении и проблемы его развития	35
Глава 3. Меры по совершенствованию правотворчества и правоприменения в области регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления.....	44
3.1 Направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления.....	44
3.2 Рекомендации по улучшению правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления на примере деятельности Городской Думы г. Тольятти.....	55
Заключение.....	59
Список используемой литературы.....	62

Введение

Человечество, особенно на современном этапе, довольно быстро развивается и трансформируется. Не исключение и российское общество. Его модернизация является одним из наиболее актуальных вопросов, так как его развитие происходит медленнее, чем в более развитых странах. Необходимо увеличивать темпы развития производства, экономики и темпы формирования гражданского общества. Для того, чтобы модернизация регионов прошла успешно, необходимо искать принципиально новые подходы и обеспечивать комплексный характер модернизации.

Органы местного самоуправления занимают одну из ключевых позиций в политико-правовой жизни российского государства. В частности, именно представительные органы играют важную роль в вопросах модернизации российского общества в целом.

В настоящее время в Российской Федерации проводится реорганизация всей публичной власти. А потому современный этап формирования местного самоуправления в России характеризуется его глобальным реформированием, как части всего переустройства. Разделяются предметы ведения, полномочия между государственной и местной властью, ведется разграничение их ресурсов и ответственности. Ведущими специалистами ведется масштабный поиск самой совершенной модели функционирования местного самоуправления. Подобная идеальная модель должна обеспечить оптимизацию укрепления всей федерации и ее единство. Все это подчеркивает высокую актуальность данной темы на сегодняшний день.

Объектом исследования в данной работе является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере функционирования института представительного органа местного самоуправления.

Предмет исследования составляют нормы, регулирующие отношения, возникающие в сфере функционирования института представительного органа местного самоуправления.

Нормативную основу работы составили Конституция РФ, Федеральный закон № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131 – ФЗ), иные нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу составили работы Подсумковой А.А., Постового Н.В., Таболина В.В., Тихалевой Е.Ю., Беликова П.П., Ведяевой Е.С., Майковой Э.Ю., Прудниковой Т.А., Дэвида Э. Спенсера и др.

Не смотря на немалую степень изученности вследствие высокого интереса к подобной теме со стороны юристов, правоведов и политологов, в открытых источниках отсутствует единое понимание эффективного функционирования представительного органа, устранения пробелов и противоречий законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления. Данная тема является открытой для различного рода дискуссий и возможности предложения мер по повышению продуктивности функционирования представительного органа муниципального образования.

Цель работы – сформировать ряд предложений по усовершенствованию правотворчества и правоприменения в сфере регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть предметы ведения органа местного самоуправления;
- охарактеризовать права и обязанности органа местного самоуправления;
- рассмотреть срок полномочий и порядок деятельности представительного органа местного самоуправления;
- охарактеризовать ответственность представительного органа местного самоуправления;
- выявить проблемы и пробелы в правотворчестве и правоприменении на местном уровне;
- выделить направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления.

Методы исследования: описательный, сравнительно-правовой, анализ и синтез, конкретизация, толкование.

Научная новизна заключается в том, что в данной работе структурированы и систематизированы выделенные пробелы законодательства относительно органов местного самоуправления, разработаны меры по усовершенствованию правотворчества и правоприменения в сфере регулирования представительного органа местной власти, предложен ряд правовых дефиниций.

Практическая значимость заключается в том, что представленные в работе меры по усовершенствованию законодательства в сфере регулирования местной власти могут стать основой для формирования законодательной инициативы в данной области права, а также послужить источником формирования теоретической основы для дальнейшего изучения деятельности местного органа власти.

Работа имеет следующую структуру: введение, основная часть, заключение, список использованной литературы.

В основную часть входят:

- теоретическая глава, описывающая принципы организации и компетенции представительного органа местного самоуправления;
- аналитическая глава, раскрывающая проблемные моменты правотворчества относительно функционирования представительного органа местного самоуправления;
- проектная глава, представляющая предложения по усовершенствованию правотворчества и правоприменения в сфере регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления.

В процессе написания работы использовано 82 источника.

Работа включает в себя 1 таблицу, 1 рисунок, написана на 70 страницах.

Глава 1. Теоретические аспекты организации представительного органа местного самоуправления

1.1. Понятие и принципы представительного органа местного самоуправления

Реализация принадлежащей гражданам власти происходит благодаря существованию местного самоуправления. Власть, ее сущность, способы реализации и т.д. остаются высокоактуальными вопросами начиная с древности и по сегодняшний день. Данная сфера жизни всегда занимала одну из ключевых ролей в функционировании любого общества. Этой теме посвящено множество исследований ведущих историков, политологов, правоведов и т.д.

Существует большое количество определений власти исходя из различных точек зрения на ее основные функции, природу возникновения и способов реализации. В данной работе представлено определение власти в общем понимании. Власть— это проявление возможности оказывать влияние на деятельность, а также поведение людей с помощью определенных методов и средств.

В настоящее время выделяют несколько видов власти. В данной работе уделено внимание власти публичной. Следует отметить, что в отличие от других существующих видов, публичная власть оказывает воздействие с помощью норм права и осуществляет свою деятельность через публичные органы, которыми в нашей стране, согласно законодательству РФ, являются:

- федеральная власть (государственная власть РФ);
- региональная власть (государственная власть субъектов РФ);
- муниципальная власть (местное самоуправление) [8].

Все три подсистемы являются равнозначными и равноценными.

В качестве доказательства «публичности» муниципально-правовых отношений можно привести то, что органы власти на местном уровне имеют

рычаги властно-принудительного характера. Наряду с государственными рычагами они осуществляются аппаратом принуждения [70].

Таким образом, местное самоуправление (далее МСУ) – это одна из форм законной реализации народом, проживающим на территории муниципалитета, принадлежащей ему власти, подразумевающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Из вышеизложенного определения исходит, что через данную структуру народного представительства возможно выражение своеобразной политической «инициативы снизу», способной повлиять на государственные органы. Именно на уровне МСУ возможна наиболее полная реализация одного из основополагающих принципов демократии – равного права и возможности всех дееспособных граждан на участие в управлении государством [13].

Необходимо отметить, что органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, а само МСУ самостоятельно лишь в пределах своих полномочий.

Существует несколько функций МСУ на территории РФ. К ним относят:

- обеспечение порядка на территории муниципалитета и его сохранение;
- утверждение и развитие программы обеспечения развития соответствующей территории;
- защита прав и интересов на местном уровне, обозначенных в Конституции РФ;
- развитие муниципальной демократии;
- удовлетворение потребностей граждан в коммунально-бытовых и иных услугах;
- управление собственностью муниципалитета;
- создание условий для поддержки инициатив со стороны граждан [72].

Особое положение в системе местного самоуправления занимают представительные органы. Это проявляется в следующем.

В первую очередь, само наличие выборных органов МСУ прямо установлено законодательством. Его осуществление со стороны граждан

происходит посредством выборных и других органов местного самоуправления, названия которых не устанавливаются. В таком случае можно говорить о том, что это доказывает приоритетность именно представительного органа перед иными, прямо не оговоренными в законе.

Наиболее частая практика – избрание представительных органов непосредственно жителями муниципальной территории. Основная задача данного органа – выражение воли жителей при решении полномочий, возложенных на него.

В муниципальном районе представительный орган может образовываться из глав поселений, входящих в состав данного района, также в состав представительного органа могут входить депутаты органов подобных поселений.

Представительные органы обладают исключительной компетенцией, что подчеркивает особенность их правового статуса и характеризует их в качестве ведущего звена в системе МСУ, в сравнении с исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами МСУ.

Таким образом, сформулировано определение: представительные органы – это избираемые непосредственно жителями муниципального образования органы, обладающие особым статусом в системе местного самоуправления, в компетенции которых входит право представлять интересы жителей муниципалитета и принимать от их имени решения, имеющие юридическую силу на территории муниципалитета.

К основным чертам представительных органов на местном уровне относят:

- выборность;
- срочность осуществления полномочий;
- возможность их досрочного прекращения;
- самостоятельное определение населением муниципалитета структуры данных органов;
- представительный характер [2].

Благосостояние муниципального образования наряду с его благополучным развитием тесно связано с возложенными на представительный орган исключительными полномочиями [31].

Обязательность выборов представительных органов муниципалитета закреплена законодательно.

Обязательное наличие выборных органов местного самоуправления предусмотрено не только Конституцией РФ и соответствующими законами («Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), но также закреплено в Европейской хартии местного самоуправления, в которой содержатся положения об обязательности выбора органов МСУ путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования [26].

В Российской Федерации существует семь видов муниципальных образований:

- муниципальный район (сельское, городское поселение);
- городской округ;
- внутригородская территории федерального значения, делящаяся на внутригородской район и городской округ с внутригородским делением [72].

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10000 до 30000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30000 до 100000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100000 до 500000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500000 человек.

Согласно уставу муниципального района, численность депутатов районного представительного органа не может быть менее 15 человек [9].

Минимальное количество депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального не может быть менее 10 человек, что определено уставом муниципалитета.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов.

Законом также предусмотрено то, что на постоянной основе в качестве проф.участников могут работать не более 10% депутатов от закрепленной численности представительного органа.

Статус депутата представительного органа муниципального образования закреплен в ст. 40 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Осуществление депутатских полномочий может быть, как на постоянной основе, так и на общественных началах. Как правило, полномочия осуществляются на непостоянной основе, что обусловлено ограничением возможного количества депутатов, имеющих право работать на постоянной основе.

Немаловажным аспектом является то, что депутат представительного органа местного самоуправления не вправе одновременно исполнять депутатские полномочия иных муниципальных образований. Исключение составляют те случаи, когда глава муниципалитета избирается из числа депутатов представительного органа [2].

Существует два способа формирования представительного органа с внутригородским делением, законодательно установленных на уровне субъекта российского государства и уставом соответствующего муниципалитета:

Во-первых, возможно образование подобного органа выборным путем с равной нормой представительства вне зависимости от численности населения районов. Однако соответствующими законами может быть закреплена норма

представительства внутригородских районов в представительном органе данного муниципального образования, основываясь на численности населения этих районов, которая не должна превышать треть от состава представительного органа указанного местного самоуправления.

Второй способ – это избрание на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании [11].

Когда принимается очередной закон субъекта в РФ, который вносит изменения в порядок формирования или избрания представительного округа муниципального района, возникает необходимость приведения в должный вид его устава, пункты которого должны быть изложены в соответствии с данным законом.

В качестве примера закона, меняющего порядок формирования или избрания представительного органа, может выступить законодательный акт, который предусматривает переход от выборности представительного органа муниципального района города с внутригородским делением к его формированию из состава представительных органов внутригородских районов.

Если вступление вышеупомянутого закона в силу произошло до наступления даты, начиная с которой представительный орган подобного муниципального района был бы вправе принять решение о назначении выборов, то выборы депутатов такого муниципального района не назначаются и не проводятся [9].

Представительный орган МСУ обладает рядом принципов, изложенных ниже.

Принципы представительного органа местного самоуправления являются весьма популярной и широко исследованной темой. При этом остаются дискуссионными не только разные аспекты принципов права и их нюансы в разных сферах государственно-правовых исследований, но и само понятие принципов права.

Принцип – это исходная теоретическая база какого-либо убеждения, учения, основное положение мировоззрения, а в данном случае – это основная особенность в устройстве представительного органа МСУ.

В.И. Фадеев, наряду с другими исследователями в данной сфере, характеризует принципы МСУ как обусловленные природой местного самоуправления основополагающие начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения муниципалитета, формируемых им органов, реализовывающих собственными силами управление делами на местном уровне [59].

К примеру, принципами проведения публичных слушаний представительным органом МСУ являются:

- информирование общества и органов МСУ о случаях и имеющихся мнениях по обсуждаемым вопросам на местном уровне;
- выявление мнения населения муниципалитета по проектам некоторых муниципальных правовых актов;
- оказание воздействия жителей на принятие решений муниципальных органов.

Муниципальная практика показывает, что публичные слушания представительным органом МСУ проводятся в муниципалитетах по несколько раз в году.

Как правило, дважды в год на публичные слушания выносятся:

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- все корректировки в устав муниципального образования;
- проекты планировки, застройки, правил землепользования, программ развития муниципальных образований [67].

Все вышеперечисленные вопросы не могут быть приняты представительным органом без публичных слушаний.

Реализация коренного принципа работа представительного органа МСУ – принципа гласности – является нормой, объективной реальностью деятельности муниципалитета. В настоящее время наблюдается тенденция со стороны

органов и должностных лиц местного уровня власти к стремлению расширить формы наиболее эффективного сотрудничества с населением муниципальных сообществ, так как есть осознание того, что формирование удобопонятной и полнодоступной информационной среды в итоге воздействует на желание граждан принимать участие и вносить свой вклад в решении вопросов местной жизни. Таким образом, вынесение на публичное обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения является важным этапом местного правотворчества, от которого зависит итоговая редакция правового акта.

Внутригласным правовым инструментом в обеспечении эффективного взаимодействия органов власти местного уровня с гражданами и общественными формированиями, относящимися к данному муниципалитету, выступает именно принцип гласности.

К принципам представительного органа МСУ можно отнести не только вопрос о правенаселения муниципалитета на выражение своего мнения, но и о правовом урегулировании учета этого мнения муниципальными органами, поскольку законодательство оставляет без внимания случаи возражения населения городских территорий против предлагаемого проекта. Так на передний план выходит практический аспект относительно того, насколько связаны органы МСУ с мнением населения, выраженным посредством публичных слушаний.

Существует множество мнений относительно состава принципов МСУ.

Исследователи в области муниципального права, в частности В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина, В.И. Васильев, А.П. Чебоксаров, выделяют и иные принципы МСУ:

- законность;
- гласность;
- учет общественного мнения;
- многообразие организационных форм осуществления;
- принцип народовластия;

- территориальные принципы;
- организационные принципы;
- сочетание местных и государственных интересов;
- самостоятельность принятия решений касаясь вопросов местного значения населением;
- организационное обособление органов МСУ во всей совокупности государственных органов;
- соразмерность полномочий местного самоуправления материально-финансовым ресурсам.
- признание местного самоуправления демократическим институтом;
- гарантированность местного самоуправления;
- принцип финансово-экономических основ;
- принцип наличия гарантий местного самоуправления;
- принцип сочетания представительной демократии с формами непосредственного выражения власти народа;
- принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- принцип организационной автономии органов местного самоуправления;
- принцип гласности в организации и деятельности органов местного самоуправления
- другие [59].

В общей сложности насчитываются десятки так называемых принципов местного самоуправления. В целом все принципы можно объединить в три большие группы: 1) определяющие основные государственные обязанности по организации МСУ, а также полномочия; 2) формирующие основу для создания муниципалитетов; 3) определяющие форму, порядок образования и содержание функций органов МСУ.

Проведенный анализ принципов представительного органа местного самоуправления в контексте принципа гласности МСУ показывает, что в

местном самоуправлении все яснее прослеживается нынешняя тенденция к созданию правовых условий для вовлечения населения в решение местных проблем.

На настоящий момент можно утверждать о зарождении сверхновой концепции МСУ, которая выдвигает на передний план население и гражданские институты.

Существует несколько форм участия населения в местном самоуправлении.

Ключевыми являются:

- публичные слушания;
- собрания граждан;
- правотворческая инициатива;
- опрос;
- указы;
- обращения населения к органам местного самоуправления [72].

Таким образом, местное самоуправление обеспечивает население возможностью самостоятельного решения вопросов местного значения. Для нашей страны вопрос становления эффективного местного самоуправления особенно важен.

Обширность территории влечет за собой различия не только в уровнях развития, но и культурных особенностей граждан субъектов. По этой причине существует необходимость повышения эффективности местного самоуправления в Российской Федерации, так как развитие страны формируется из совокупности развития всех субъектов с учетом их особенностей.

Исходя из вышеизложенного, местное самоуправление можно считать базовым элементом всего государственного устройства.

1.2. Компетенция и ответственность представительного органа местного самоуправления

Сегодня публичная власть, осуществляемая на местном уровне, является общепризнанной и независимой наряду с государственной. Ее реальное функционирование – один из основных критериев, относящих государство к статусу демократического и правового. Форма местного самоуправления имеет важное значение как для просвещения всего населения в государственных делах, так и для обеспечения нравственности и экономичности местных органов управления. Исходя из вышеизложенного, Конституция нашей страны [24] не только признает, но и гарантирует независимость МСУ в пределах его полномочий.

Местное самоуправление – это особый институт народовластия. Его органы действуют самостоятельно и, как было отмечено ранее, несут ответственность перед населением муниципалитета. Известно, что здоровое функционирование и нормальное развитие МСУ предполагает обязательное закрепление на законодательном уровне конституционно-правового статуса муниципальных органов, где их права и обязанности выступают важной составляющей.

Таким образом возникает вопрос об определении полномочий органов местного самоуправления, являющийся одним из основополагающих в системе правового обеспечения их деятельности.

Полномочия органов МСУ продиктованы предметом их ведения и строятся из собственных полномочий (по вопросам местного значения) и делегированных полномочий.

Сфера полномочий муниципальных органов закреплена в ст. 132 Конституции России. Кроме того, в силу ч. 2 этой статьи данные органы могут наделяться и частью государственных полномочий, для воплощения в жизнь которых им предоставляются надлежащие материальные и финансовые средства. Сама реализация в подобных случаях контролируется государством

[28]. Сегодня публичная власть, осуществляемая на местном уровне, является общепризнанной и независимой наряду с государственной. Ее реальное функционирование – один из основных критериев, относящих государство к статусу демократического и правового.

Исходя из вышеизложенного, Конституция нашей страны [24] не только признает, но также гарантирует независимость МСУ в пределах его полномочий.

Местное самоуправление – это особый институт народовластия. Его органы действуют самостоятельно и, как было отмечено ранее, несут ответственность перед населением муниципалитета. Известно, что здоровое функционирование и нормальное развитие МСУ предполагает обязательное закрепление на законодательном уровне конституционно-правового статуса муниципальных органов, где их права и обязанности выступают важной составляющей.

Таким образом возникает вопрос об определении полномочий органов местного самоуправления, являющийся одним из основополагающих в системе правового обеспечения их деятельности.

Подобные полномочия определены в таких источниках как: федеральные и региональные законы, уставы муниципалитетов.

Большая часть полномочий органов МСУ содержится в статутном законе о местном самоуправлении - Федеральном законе № 131-ФЗ [67].

Когда закон закрепляет полномочия органов МСУ в целом, то в уставе муниципального образования отражаются полномочия органов, создаваемых в данном муниципальном образовании. Конкретизация полномочий муниципальных органов производится уже в региональных актах.

Представительный орган, как и любой другой субъект, обладающий какими-либо возможностями в сфере публичной власти, необходимо также рассматривать с точки зрения реализации этих возможностей. Нужно проводить анализ в динамике, т.е. во взаимодействии с другими органами и должностными лицами (как с государственными, так и с муниципальными) и с

иными социальными субъектами. Считается, что именно в таких отношениях и проявляются властные возможности любого органа.

Компетенция органа МСУ (и представительный орган здесь не исключение) предстает как совокупность его полномочий. Д.Н. Бахрах, являющийся автором учебника по Административному праву, включает в содержание компетенции еще и подведомственность [6], и это представляется весьма резонным, так как подчеркивает такое обязательное требование к деятельности субъектов, наделенных публично-властными полномочиями, как ее направленность.

Получается, что категория компетенции выполняет синтезирующую функцию, объединяющую всю совокупность властных полномочий.

Одним из основных элементов в составе властного полномочия является долженствование, т.е. обязанность носителя полномочия реализовать заложенную в нем возможность. Неисполнение этой обязанности влечет за собой ответственность.

Существует перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Это вопросы, которые не обязуют к проведению референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан и которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления и не вправе решать никакой иной орган [47]. Так статья 35 (ч. 10) ФЗ-131 данным перечнем устанавливает центральную роль представительного органа в системе органов МСУ.

К вопросам исключительного ведения относят:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- определение основных направлений социально-экономического развития;
- установление местных налогов и сборов;
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

- осуществление контроля за деятельностью других органов МСУ и должностных лиц по решению местных вопросов;
- принятие устава муниципального образования и внесение в него правок;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, установление тарифов на услуги и работы предприятий муниципалитета и муниципальных учреждений;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов МСУ;
- принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;
- утверждение правил благоустройства муниципальной территории.

Представительные органы МСУ вправе также принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования.

Принятые представительным органом подобные правила, адресатами которых могут быть как все физические, так и все юридические лица, в совокупности образуют локальную правовую систему. Данная система дополняет федеральное законодательство и не ему, создавая при этом целостную систему координации поведения на территории муниципалитета.

Под сформированные представительным органом направления развития выделяются средства из бюджета, внебюджетных фондов и иных источников финансирования.

Внесение на рассмотрение нормативных правовых актов представительному органу МСУ, которые направлены на установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, а также направленные на осуществление расходов из средств местного бюджета, возможно только по инициативе главы местной администрации, также достаточно наличия заключения главы местной администрации.

В силу ч. 11 статьи 35 закона № 131–ФЗ представительный орган муниципального образования помимо вышеперечисленного осуществляет и

иные полномочия, которые закрепляются законодательно в соответствии с нормативными актами федерального и местного уровней.

Итак, к полномочиям представительного органа муниципального образования относится также заслушивание ежегодных отчетов глав муниципального образования и местной организации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов МСУ, включая отчеты о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В период сессий, к полномочиям депутатов представительных органов местного самоуправления помимо принятия участия в обсуждении вопросов относятся:

- внесение предложений в повестку дня;
- возможность вносить предложения по корректировке проектов нормативных правовых актов;
- обсуждение программ местного значения;
- возможность вносить поправки к обсуждаемым проектам решений;
- оглашение на заседаниях обращений граждан, имеющих общественное значение;
- обращение с запросами и вопросами к должностным лицам и получение ответов по существу [2].

Существует также отдельный перечень, сформированный федеральным законодательством, в который входят вопросы, запрещенные к выносу на референдум. К ним относят:

- вопросы, связанные с изменением срока полномочий органов МСУ, как о досрочном прекращении, так и о приостановлении их осуществления;

- вопросы касаются изменения времени проведения выборов в органы МСУ (проведения досрочных выборов, либо об отсрочке);

- вопросы относительно персонального состава органов местного самоуправления.

Кроме того, к запрещенным относятся вопросы:

- об избрании депутатов и должностных лиц;

- об утверждении, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц;

- о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

- о принятии или изменении соответствующего бюджета;

- об исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

- о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения [69].

Общезвестно, что в качестве базовых характеристик местного самоуправления выступают:

- право населения на решение вопросов местного значения собственными силами посредством собственных инициатив;

- обособление органов местного самоуправления в системе органов публичной власти.

Таким образом, ответственность органов и должностных лиц МСУ за реализацию своих задач и присущих им функций вытекает непосредственно из их полномочий.

Существует несколько субъектов, перед которыми наступает ответственность, разные основания наступления различных видов ответственности и, соответственно, форм ее реализации.

Так как правовая сущность местного самоуправления прежде всего заключается в участии населения в реализации данного вида власти, особое

место занимает ответственность органов и должностных лиц МСУ именно перед населением.

Также следует отметить, что институт ответственности является одним из самых проблематичных институтов муниципального права [15].

Согласно теории права, юридическая ответственность понимается как рожденное вследствие лично совершенного правонарушения и предусмотренное юридической нормой политико-правовое состояние, когда компетентный орган, должностное лицо или гражданин на основе закона или в специальной форме требуют от правонарушителя отчет в совершенном деянии, накладывают на него определенную меру лишений, а правонарушитель подвергается негативным последствиям нарушения юридической нормы [61]. Исходя из вышеизложенного, основанием юридической ответственности является правонарушение. В случае с представительным органом МСУ в качестве такового может стать неисполнение данным органом какой-либо обязанности, законодательно закрепленной, или издание им противоречащего законодательству нормативно-правового акта.

Сам принцип ответственности органов и должностных лиц МСУ направлен на повышение эффективности деятельности по успешному достижению намеченных целей и планов, отнесенных к местному уровню власти, а также учет и защиту прав, свобод и законных интересов местных жителей. Данный принцип предполагает наличие у населения муниципальных образований разных форм контроля за работой органов и должностных лиц МСУ, которые содержатся в уставе муниципалитета.

Принцип ответственности представительных органов и должностных лиц перед населением призван обеспечить:

- эффективность осуществления задач на местном уровне, отнесенных к ведению муниципалитетов;
- учет и защиту интересов граждан, проживающих на территории муниципалитетов;

- тесную связь с органами и должностными лицами местного самоуправления [4].

Таким образом, посредством установления на законодательном уровне санкций за правонарушения в сфере МСУ и обязательных мер по их применению реализуется один из важнейших принципов взаимодействия государства и местного самоуправления - государственный контроль в форме правового воздействия [15].

Важно также отметить, что ответственность органов местного самоуправления необходимо рассматривать не только в негативном аспекте, но также в позитивном.

Под позитивной ответственностью МСУ понимается ответственная деятельность по решению вопросов местного значения в соответствии с Конституцией и российским законодательством, требует от субъектов права активного поведения для достижения общественно полезных целей [15].

Помимо наличия ответственности, депутаты представительных органов местного образования имеют депутатский иммунитет, который позволяет без лишних препятствий реализовывать свои полномочия, не опасаясь вероятного преследования за те или иные законные действия или за волеизъявление при голосовании [2].

Возвращаясь к теме ответственности, законодатель сформировал перечень субъектов, перед которыми МСУ ее несет:

- государство;
- население муниципального образования;
- физические лица;
- юридические лица.

Перед государством ответственность предусмотрена в случае ненадлежащего осуществления органами МСУ и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий, также в случае нарушения Конституции РФ, федеральных законов, устава и законов субъекта

РФ. Данный вид ответственности наступает на основании решения соответствующего суда. Выражается в форме отрешения от должности [52].

Перед населением ответственность депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц МСУ реализуется в форме института отзыва данных лиц по основаниям и в порядке, установленном уставами муниципальных образований в соответствии с ФЗ № 131.

Как неоднократно указывал в своих решениях российский Конституционный Суд, надлежащее исполнение органами местного самоуправления обязанностей, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном гражданским законодательством и иными ФЗ. Основанием привлечения к ответственности служат незаконные действия или бездействия, в том числе издание актов, не соответствующих закону или иному правовому акту[15].

Таким образом, в десяти статьях Главы 10 ФЗ № 131 описана ответственность органов муниципального образования, представительных органов муниципального образования, выборных органов МСУ и их депутатов перед государством и населением, перед физическими и юридическими лицами, порядок привлечения к ответственности, сроки отрешения от должностей, обозначены основания привлечения к ответственности.

За населением муниципалитета закреплено право отзыва депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц МСУ.

В определенных случаях возможно временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов МСУ.

Административно-правовая ответственность органов и должностных лиц МСУ в муниципальных отношениях имеет сложный социальный, политико-правовой характер и выражается в наступлении для них вариантов негативного

исхода, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований [52].

Контроль и надзор за деятельностью органов МСУ и их должностных лиц закреплен за органами прокуратуры Российской Федерации.

Глава 2. Особенности правотворчества в сфере функционирования представительного органа местного самоуправления

2.1. Правовое регулирование статуса представительного органа местного самоуправления. Порядок реализации полномочий представительного органа местного самоуправления

Базой для построения системы МСУ в РФ является принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ).

Помимо данного закона местное самоуправление в России регламентируется следующими нормативно-правовыми актами:

- Конституция Российской Федерации;
- Европейская хартия МСУ;
- Конституционные законы федерального уровня;
- Международные законы РФ;
- Общепризнанные нормы международного права;
- Уставы муниципальных образований;
- Решения, принятые на местных собраниях и сходах граждан;
- Иные правовые акты на уровне муниципалитета [72].

Публичная власть в нашей стране осуществляется непосредственно народом и создаваемыми им публичными органами. Законодатель не отменяет возможности прямого народного волеизъявления в осуществлении местного самоуправления, но так как данная форма имеет множество проблем в реализации, поэтому к нему прибегают лишь в отдельных особо серьезных случаях. Как было отмечено ранее, сегодня наиболее популярно используется опосредованное народоуправление, которое формируется путем добровольного делегирования народом власти специально создаваемым им органам.

На протяжении длительного времени в России проводились реформы относительно МСУ. В результате образовалась многоуровневая вертикаль

власти: федеральные органы власти, органы власти субъектов Федерации, а также органы МСУ.

Существует также горизонтальная градация властных органов, в которой идет четкое различие в сферах реализации властных полномочий и компетенций при отсутствии прямого соподчинения. В большей мере данная градация коснулась органов, наделенных исполнительно-распорядительными функциями и полномочиями [5].

Отмечается достаточная сформированность структуры органов власти на уровне федерации и региональном уровне. Структура также устойчива и обладает высокой работоспособностью. Потому периодические корректировки компетенции данных органов и внесение изменений относительно полномочий и штатной численности – в большей мере являются результатом переоценки тактических приоритетов государственного управления.

Сегодня заметны значительные изменения в законодательстве на местном уровне. В результате чего одним из правовых последствий подобных изменений стала неопределенность правового статуса органов МСУ и их структурных подразделений, поднявшая перед исследователями перечень вопросов. Каким образом следует отличать органы МСУ от иных органов в условиях существования муниципальных казенных учреждений, действующих в целях обеспечения реализации властных полномочий? Необходимо ли включать органы местной администрации в органы МСУ? Возможна ли передача властных полномочий по решению вопросов местного значения от органа МСУ к органу местной администрации, а также другому муниципальному учреждению или хозяйствующему субъекту? Ответы на данные вопросы содержатся в правильности понимания правового статуса органов МСУ.

Следует подчеркнуть, что кроме неопределенности правового статуса правоприменители выделяют также нехватку правовых дефиниций. Подобный пробел в законодательстве серьезно сказывается на определении статуса представительного органа МСУ. Для того, чтобы иметь верное представление

относительно данного понятия и правильно интерпретировать нормативный материал, необходимо, чтобы каждый участник правоотношений трактовал данную дефиницию одинаково. Таким образом, аутентичное уяснение данного нормативного материала во многом зависит от того, насколько точно применяется терминология, насколько четко изложены юридические положения, а насколько нормы различных правовых актов не противоречат друг другу.

Не смотря на существование самого понятия «орган местного самоуправления», законодатель использует, но не расшифровывает иные не менее существенные для анализа нормативные формулировки: «муниципальная функция», «органы территориального общественного самоуправления»; «отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации», «обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления», «полномочия по решению вопросов местного значения», «собственные инициативы по вопросам местного значения» и т.д.

В виду отсутствия расшифровки данных понятий на практике присутствует множество своевольных трактовок законодательства, что считается недопустимым.

Само же понятие «правовой статус органа местного самоуправления» скорее представляет собой собирательный образ, нежели имеет нормативное выражение. Данная дефиниция выражена в качестве обобщенного субъекта-участника публично-правовых отношений, реализующего задачи властного управления на местном уровне. Подобное понимание используется законотворческими и исполнительно-распорядительными органами каждый раз, когда возникает необходимость в формировании юридического правила или применении уже существующей нормы для регулирования общественных отношений.

Существует несколько точек зрения на наличие данного пробела в законодательстве. Наиболее вероятным считается то, что причины отсутствия данной правовой дефиниции кроются в двойственности природы правового

положения органов местной власти. Подобная двойственность выражается в том, что существуют такие элементы публично-правового и гражданско-правового характера, которые позволяют анализировать органы МСУ одновременно как облеченную публичной властью структуру и как участников гражданского оборота, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность. О существующем правовом дуализме статуса органов МСУ свидетельствует закрепленная в российском законодательстве в качестве обязательной для всех органов местного самоуправления, обладающих правами юридического лица, организационно-правовая форма - муниципальное казенное учреждение.

Необходимо также рассмотреть органы ТОС (органы территориального общественного самоуправления) для определения статуса органов местного самоуправления. Они создаются непосредственно жителями муниципалитета, могут иметь статус некоммерческой организации, в качестве юридического лица подлежат государственной регистрации и регистрации органами МСУ. В их компетенции «самостоятельно и под свою ответственность осуществление собственных инициатив по вопросам местного значения» [5].

Касаемо органов местной администрации, определить их статус считается возможным благодаря систематическому толкованию норм права по ряду заранее определенных критериев, позволяющих различать субъекты властных отношений на местном уровне.

Важно, что только органы МСУ наделены полномочиями по выполнению управленческих функций в связи с решением вопросов муниципального значения. Органы местной администрации обеспечивают деятельность органов МСУ, а органы ТОС инициативно и непосредственно поддерживают деятельность последних на уровне самоорганизованного населения.

Основным законом Российской Федерации – Конституцией 1993 года провозглашено право на осуществление местного самоуправления как непосредственного (референдумы, выборы и т.д.), так и опосредованно (через выборные и иные органы МСУ). В ратифицированной РФ Европейской хартии

местного самоуправления особый акцент делается на осуществлении местного самоуправления советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Согласно ст.3 хартии [20], советы или собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Тем самым определяется субординация между представительными и исполнительными органамиМСУ.

По общему правилу избрание муниципального представительного органа происходит на муниципальных выборах. Сегодня в качестве особого порядка на уровне муниципалитетовдействуют два способа формирования депутатского корпуса муниципального района:

- непосредственно на муниципальных выборах местным населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (прямой выбор);

- путем делегирования представительным органом муниципального образования из своего состава определенного числа депутатов представительных органов поселений и глав поселений (косвенный выбор).

В соответствии с законом субъекта РФ устав муниципального образования определяет:

- порядок формирования органов МСУ;
- полномочия и срок полномочий органов МСУ;
- подотчетность и подконтрольность органов МСУ;
- иные вопросы организации и деятельности органов МСУ.

Таким образом закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не оговаривает срок полномочий органов МСУ, но устанавливает срок полномочий депутатов местных представительных органов. Так, он может быть не менее 2 и не более 5 лет. Сроки полномочий отдельного депутата и представительного органа могут и не совпадать, но, как правило, они идентичны. При этом допускаются изменения срока полномочий органа власти, как в большую, так и в меньшую сторону.

Однако решение о продлении или сокращении срока полномочий применяется только к органам и должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения [10].

Также в настоящее время можно говорить о наличии заложенных правовых основ и алгоритмов, позволяющих каждому гражданину беспрепятственно избираться в представительный орган МСУ.

Представительные органы муниципальных образований реализуют весомый объем полномочий по организации собственной деятельности:

- утверждают структуру представительных органов;
- подтверждают полномочия депутатов, а также досрочное прекращение их полномочий;
- решают вопрос о досрочном прекращении полномочий самого представительного органа;
- избирают председателя, его заместителей;
- образуют комиссии, комитеты;
- утверждают штаты представительного органа;
- утверждают фонд оплаты труда аппарата представительного органа, утверждают положение о нем;
- планируют и осуществляют предусмотренные местным бюджетом расходы, связанные с деятельностью представительного органа;
- планируют работу самого представительного органа и его комиссий;
- утверждают правовой акт, определяющий внутренний порядок его деятельности (регламента).

В регламентах подробно раскрывается правотворческий процесс в представительном органе муниципального образования, устанавливается порядок работы представительного органа. Планирование работы осуществляется по единой схеме.

Как правило, на практике происходит простое воспроизведение полномочий представительных органов муниципальных образований, гарантированных законом на федеральном уровне.

В компетенции представительных органов муниципальных образований находится составление перспективных и текущих планов работ.

К перспективным относятся годовые планы работы представительного органа муниципального образования; к текущим — квартальные, ежемесячные, еженедельные планы представительного органа муниципального образования, комиссий представительного органа, планы мероприятий по подготовке и проведению заседаний, депутатских слушаний, круглых столов, конференций и т.п.

Организация планирования работы представительного органа муниципального образования оговаривается в его регламенте.

Планы работы на год и на квартал формируются ответственными исполнителями, как правило, до 15-го числа месяца, предшествующего планируемому периоду. Утверждаются они на заседании представительного органа.

Организация выполнения планов работы возлагается на:

- постоянные комиссии;
- аппарат представительного органа;
- ответственного работника администрации района, обеспечивающего деятельность представительного органа (при отсутствии аппарата представительного органа).

В основу плановой работы представительного органа муниципального образования должна быть положена разработка перспективного годового плана, базирующегося, с одной стороны, на компетенции представительного органа, а с другой - на среднесрочной программе социально-экономического развития муниципального образования [7].

Основой составления перспективного плана являются вопросы, вносимые представительным органом муниципального образования, администрацией муниципального образования, а также иными субъектами, имеющими право вносить предложения в план согласно Устава муниципального образования и Регламента работы представительного органа муниципального образования.

Важным требованием к перспективному плану работы представительного органа муниципального образования является наличие его четкой структуры, включающей в себя, как правило, пять основных разделов. Данные разделы комплексного годового плана могут быть дополнены тремя дополнительными разделами. Часто вопросы, отмеченные в трех дополнительных разделах, могут быть заложены в План организационных мероприятий.

Важное место в работе представительного органа, в том числе при формировании перечня вопросов для рассмотрения на заседаниях, занимает контрольная функция представительного органа муниципального образования. Прежде всего, это контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Также, эти вопросы должны в обязательном порядке присутствовать в перспективном плане.

Качественно составленный перспективный комплексный план представительного органа муниципального образования должен отвечать двум основным критериям:

- строго соответствовать компетенции и полномочиям представительного органа муниципального образования;
- иметь комплексный характер как с точки зрения охвата всего круга вопросов, находящихся в ведении представительного органа, так и охвата различных форм его деятельности (нормотворческой, контрольной, организационной).

Особое место среди текущих планов занимают планы подготовки заседаний представительного органа. Заседания (иными словами, сессии) являются базовой формой деятельности представительного органа муниципального образования. Сроки созыва сессий определяется регламентом, прописанном в Уставе муниципального образования. Периодичность сессий, как правило, составляет не менее одного раза в два месяца. Заседания проводятся председателем представительного органа по утвержденному

графику. Возможен созыв внеочередных сессий по инициативе главы муниципального образования, председателя представительного органа, либо по требованию определенного числа депутатов.

Заседания представительного органа являются открытыми, что гарантирует возможность присутствия на них заинтересованных лиц. Представительный орган вправе провести закрытое заседание, если подобный случай предусмотрен муниципальными актами.

Продолжительность и порядок проведения сессий определяются регламентом представительного органа муниципального образования. Первое заседание, как правило, открывает старейший по возрасту депутат, который является ответственным за проведение заседания до избрания председателя данного органа.

На заседаниях представительного органа муниципального образования каждый депутат имеет один голос. Решения по рассматриваемым вопросам принимаются в основном открытым голосованием, которое может быть:

- поименным (если это определено Регламентом);
- с использованием электронной системы подсчета голосов (если подобное технически возможно).

Выносимые на сессию вопросы и проекты решений по ним должны строго соответствовать компетенции представительного органа муниципального образования.

Основными видами выступлений на сессии являются:

- доклад, содоклад;
- выступления в прениях по содержанию обсуждаемого вопроса;
- выступления по мотивам голосования;
- заключительное слово по обсуждаемому вопросу;
- выступления по порядку ведения сессии;
- справки;
- информации;
- заявления, обращения.

2.2. Современное состояние законодательства о местном самоуправлении и проблемы его развития

Одним из главных требований к теме научного исследования является ее актуальность, то есть существенность для настоящего момента. Выбор объекта исследования может быть обусловлен необходимостью теоретического осмысления явлений и процессов окружающего мира, имеющих повышенную практическую значимость в определенный исторический период.

При этом существуют правовые категории, не теряющие своей важности с момента появления государства и права. К их числу относится законность, которая возникла вместе с первыми нормами права в виде требования к обществу об их исполнении.

Все государства, от архаичных до постиндустриальных держав, заинтересованы в соблюдении установленных ими правил поведения. Однако принятие нормативных правовых актов не всегда означает, что они будут исполняться. В результате возникает разрыв между идеальной стороной законности, закрепленной в правовых актах, и реальным положением дел. К сожалению, эта проблема будет существовать, пока существует публичная власть.

Отмеченные трудности характерны и для муниципального правотворчества в современной России, которое переживает непростой период. Значительный объем вопросов местного значения, требующих нормативного регулирования, отсутствие надлежащего правового и финансового обеспечения, дефицит квалифицированных кадров — это лишь часть препятствий, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления и их должностные лица.

Само изучение местных органов власти имеет давние корни в политической науке и предоставляет собой платформу для тестирования многих теорий, разработанных в других областях науки, а также теорий, специфичных для политики и деятельности местных органов власти.

Опыт стран с высоким уровнем жизни свидетельствует о том, что наличие эффективной системы местного самоуправления являются необходимыми условиями обеспечения достойной жизни людей [42].

Под самоуправлением в Европе подразумевается власть в коммунах и общинах, которая по структуре и качеству есть нечто другое, чем государственная власть [56].

Форма местного самоуправления имеет важное значение как для просвещения всего населения в государственных делах, так и для обеспечения нравственности и экономичности местных органов управления.

Что касается самоуправления в США, Дэвид И. Спенсер отмечает существование три основных типа местного самоуправления — городская, окружная и смешанная система, - представленные соответственно новой Англией, Вирджинией и Нью-Йорком. Причины, по которым развивались такие различные институты, отчасти кроются в естественных условиях климата, почвы и промышленности, а отчасти в характере ранних колонистов [78].

Большинство американцев больше взаимодействуют на ежедневной основе со своими местными органами власти, нежели с Федеральным правительством. Отделы полиции, библиотеки и школы — не говоря уже о водительских удостоверениях и парковочных талонах - обычно подпадают под надзор государственных и местных органов власти. В каждом штате есть своя Конституция, и эти документы часто гораздо более сложные, чем их федеральный аналог [79].

Муниципалитеты, как правило, несут ответственность за парки и рекреационные службы, полицию и пожарные службы, жилищные службы, службы неотложной медицинской помощи, муниципальные суды, транспортные службы (включая общественный транспорт) и общественные работы (улицы, канализация, уборка снега, вывески и т. д.).

Следует отметить, что в Российской Федерации исторически институт самоуправления испытывал давление со стороны центральной власти. То, что часть самоуправленческих органов были установлены государством «сверху» -

является спецификой именно российского общества. Созданные же по западным образцам институты самоуправления вступали в противоречие с существовавшим в России укладом жизни [45].

Таким образом, формирование эффективно работающей системы местной власти в нашей стране является довольно сложным и длительным процессом, который продолжается и сегодня. Из чего и вытекают нижеизложенные проблемы функционирования органов МСУ.

Первая проблема функционирования органов МСУ в России – это риск появления целого массива незаконных муниципальных нормативных правовых актов, которые могут стать угрозой для единства правового пространства на территории страны.

Следующим упущением законодательства о местном самоуправлении является то, что при проведении публичных слушаний их рекомендации не носят обязательного характера для представительного органа, принимающего муниципальный правовой акт. Они чаще являются процедурной формальностью.

Как правило, при принятии решений касаются вопросов местного значения, представительный орган использует стандартную фразу «Рекомендации публичных слушаний принять к ведению». Подобная муниципальная практика нарушает базовый элемент принципа гласности МСУ – учет мнения граждан, проживающих на территории муниципалитета, при принятии представительным органом муниципального образования решения, что является критичным, поскольку у населения пропадает возможность влиять на формирование решений местных органов.

Таким образом, создается своего рода барьер, способный разбить инициативы населения [9].

Законодательство о публичных слушаниях содержит еще один проблемный аспект – вопрос о составе его участников.

Участниками публичных слушаний, согласно нормам муниципальных положений, регулирующих их организацию и проведение, могут выступать:

- представители инициативной группы;
- эксперты;
- представители органов МСУ;
- представители СМИ;
- все заинтересованные жители муниципального образования.

Последнее видится размытым, так как свидетельствует лишь о принадлежности к территории муниципального образования в качестве жильцов. Вопросы, поднимаемые на публичных слушаниях, могут задевать не только интересы проживающих на территории муниципалитета, но также интересы лиц, в собственности которых есть недвижимость или земельные участки на территории муниципалитета, однако не являющихся жителями муниципального образования. Подобные темы могут быть затронуты при обсуждении проектов генеральных планов муниципалитетов. Видится необходимым также включать данных лиц в состав участников публичных слушаний, надлежащим образом информируя о их проведении.

В предыдущей главе была затронута проблема нехватки нормативных дефиниций.

Например, Конституцией РФ статьями 71-73 закреплены предметы ведения РФ, совместного ведения федеральной и региональной власти и предметы ведения российских субъектов, однако отсутствует закрепление предметов ведения местного самоуправления в России.

Такая дефиниция как «предметы ведения органов МСУ» используется в ряде нормативных актов. Европейская Хартия местного самоуправления [20] оперирует довольно близкой по значению категорией – «сфера компетенции МСУ». Однако в России до сих пор данная правовая категория не закреплена в законодательстве о местном самоуправлении.

Ввиду отсутствия законодательного определения предметов ведения органов местного самоуправления, ученые-правоведы прибегли к самостоятельной трактовке данной правовой категории.

О.Е. Кутафин и К.Ф. Шеремет определили предметы ведения следующим образом: это те общественные отношения, в которых орган власти юридически компетентен [27].

Конституцией РФ определены объекты, находящиеся в ведении Российской Федерации. При этом не конкретизированы формы ведения этих предметов, поскольку их определение происходит в других статьях Конституции, путем нормативного регулирования, общего руководства, координации, распорядительства, контроля и надзора и т.п. [23].

Таким образом, существуют следующие признаки предметов ведения органов МСУ:

- 1) предметы ведения органов МСУ должны представлять собой способ юридического выражения общественных сфер жизни, в которых муниципальные органы принимают решения, на которые они воздействуют,
- 2) предметы ведения органов МСУ являются общими для всех органов и должностных лиц местной власти — представительных и исполнительных.

Для четкого определения категории «предметы ведения органов местного самоуправления», важным представляется решение вопроса о разграничении предметов ведения и полномочий органов местного самоуправления. Определенную сложность в ответе на этот вопрос создает тот факт, что определение «полномочия органов местного самоуправления» также не нашло своего отражения в действующем законодательстве.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев охарактеризовали полномочия органов МСУ как права и обязанности органов местного самоуправления, которые закреплены нормами муниципального права и необходимы для осуществления задач и функций местного самоуправления [27]. Профессор И.В. Выдрин отмечает, что полномочия (права и обязанности) муниципальных органов означают принадлежащие им права на совершение определенного вида властных действий [12]. Следовательно, полномочия органов местного самоуправления следует определить, как совокупность нормативно закрепленных прав и обязанностей органов местного самоуправления, то есть

предусмотренные нормативными правовыми актами предписания на совершение определенных действий или воздержание от их совершения.

Помимо вышеизложенного недостаточно развито законодательство, регулирующее институт ответственности органов МСУ перед населением. В России отсутствует какая-либо единая база, регламентирующая процедуру привлечения к этому виду ответственности.

Касаемо представительного органа МСУ, следует обратить внимание на то, что в статьях двадцать четыре и семьдесят один Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся положения, характеризующие ответственность депутатов и других выборных лиц МСУ перед населением, порядок их отзыва населением.

В Федеральном законе от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ перечень субъектов ответственности перед населением был дополнен органами местного самоуправления [68]. Вследствие этого было устранено внутреннее противоречие Федерального закона № 131-ФЗ. В частности, согласно ч. 16. Ст. 35 Закона уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования если были нарушены сроки издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Сам механизм реализации подобного вида ответственности законом не детализирован. А потому возникает вопрос не только о группах правонарушений, но и о критериях разбивки на категории, влекущих за собой ответственность.

Закрепленное статьей 45 (ч.3) ФЗ-131 основание для привлечения к ответственности считается целесообразным использовать и за иной вид бездействия представительного органа - непроведение без уважительных причин в течение трех месяцев подряд правомочного заседания. Однако

законодательством ответственность за вышеизложенный вид правонарушения установлена перед государством, а не перед населением.

Кроме того, если говорить о голосовании населения в качестве факта, влияющего на привлечение к ответственности представительного органа, то сразу можно определить перечень трудностей при его организации. И на первый план выходят высокие материальные затраты на его проведение [62].

Также можно говорить о том, что в целом прослеживается недоверие населения своему представительному органу.

Существует еще одна проблема реализации ответственности представительного органа МСУ – это федеральное установление громоздкой процедуры привлечения к ответственности представительного органа муниципалитета.

Основанием для роспуска представительного органа является принятие им нормативного правового акта, признанного впоследствии судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если при этом представительный орган в течение трех месяцев или иной установленный решением суда срок не принял мер в пределах своих полномочий по исполнению решения суда. Таким образом, совершенное представительным органом местного самоуправления правонарушение должно быть установлено судом.

Существуют и другие проблемы в российской системе МСУ. В настоящий момент прослеживается несоответствие объема полномочий органов МСУ имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам. Как следствие, можно говорить о наличии коррупции, которая значительно истощает материально-финансовые ресурсы региона, которые могли быть направлены на другие нужды [71]. Так, данные ресурсы могли бы пойти на:

- улучшение социально-экономической инфраструктуры;
- создание общественных благ;

- поддержку малого и среднего бизнеса;
- поддержку ученых и научно-технических исследований;
- увеличение пособий и социальных выплат;
- решение прочих актуальных проблем.

Кроме того, ввиду особенностей российского менталитета, граждане России не уверены в защите собственных прав, что ведет к низкому уровню активности и правовой культуры со стороны населения. Количество обращений граждан в органы МСУ крайне низко. Как следствие, ввиду отсутствия жалоб и предложений компетентным органам, снижается эффективность работы местного самоуправления, так как снижается контроль за их деятельностью со стороны населения.

В предыдущей главе была также затронута проблема неопределенности правового статуса органов местного самоуправления, их структурных подразделений. Основы публично-правового статуса органов МСУ потребует дальнейших усилий на законодательном и правоприменительном уровне, что придаст структуре самоуправления на местах нужную четкость, без которой споры о компетенции и законности решений, принятых входящими в нее органами, не избежать.

Также можно отметить недостаточную инфраструктуру органов МСУ в слаборазвитых регионах, что проявляется в использовании устаревшего программного обеспечения, устаревших технологий и порой недостаточном уровне образования некоторых сотрудников ввиду нехватки квалифицированных кадров. Данная проблема исходит из того, что в РФ происходит утечка наиболее перспективных кадров в города-экономические центры, где дается более высокий уровень образования [72]. В целом проблема образования в России имеет острый характер касаясь нашей страны. Уровень образования не только кадров власти, но и населения в целом, является важным элементом экономического прогресса в целом.

Таким образом, сегодня в деятельности органов МСУ РФ существует ряд серьезных проблем, многие из которых требуют комплексного решения, т.е.

одновременной разработки мероприятий, совершенствующих все виды деятельности органов МСУ.

Для разрешения данных проблем со стороны исследователей предлагаются различные решения. Одна группа единомышленников считают необходимым полностью демонтировать систему МСУ, организовав и закрепив третий – местный уровень государственной власти. Другая группа мнений сходятся на том, чтобы передать еще больше полномочий на уровень местного самоуправления и до предела упростить систему контроля [57].

Вероятно, более оптимальным решением будет синтез мнений, где часть полномочий органов МСУ останутся в действующем объеме при усилении контроля над исполнением их обязанностей.

Глава 3. Меры по совершенствованию правотворчества и правоприменения в области регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления

3.1. Направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления

Местная власть является динамической структурой, которая должна своевременно изменяться путем расширения перечня оказываемых населению услуг и повышения их качества, наращивания муниципального экономического потенциала. Муниципальная реформа выступает в числе приоритетных направлений развития Российской Федерации [45]. Важно, чтобы данная инициатива была позитивно встречена населением, желающим своим активным участием улучшить качество жизни муниципального образования, на территории которого они проживают, и государства в целом.

Однако, как было отмечено ранее, уровень политической вовлеченности граждан РФ касемо участия в самоуправлении на местном уровне крайне низок.

Как показывает практика, население слабо информировано касемо своих прав и возможностей участия в осуществлении местного самоуправления. Крайне низок и уровень информированности о формах участия в местном самоуправлении [3]. Таким образом, не только слабо учитываются интересы граждан при решении вопросов муниципалитетов, но также в связи с недостаточной информационной открытостью, существует высокий уровень пассивности со стороны населения касемо участия в осуществлении местного самоуправления. Кроме того, довольно низок уровень правовой культуры и наблюдаются иждивенческие настроения среди граждан нашей страны. А потому первым направлением развития деятельности органов МСУ видится повышение активности населения в решении вопросов местного значения и контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

В рамках данного исследования было проведено анкетирование жителей города Тольятти разных возрастных групп на предмет осведомленности о своих правах, касаемо участия в местном самоуправлении, о работе Городской Думы в целом и на предмет уровня политической активности городского населения.

В анкетировании приняло участие 527 человек, из них 162 студента колледжей и ВУЗов г. Тольятти, 211 человек работающего населения в возрасте от 24 до 65 лет, 32 пенсионера. Также в анкетировании приняли участие учащиеся старших классов школ в количестве 122 человек, не затрагивая предмет своего политического участия.

Первая группа вопросов была направлена на определение уровня осведомленности о своих правах.

Было предложено три вопроса: закрытый, с вариантами ответов, открытый:

- 1) Является ли представительный орган муниципального образования выборным? (Да/ Нет)
- 2) Что является представительным органом муниципального образования? (Местное самоуправление / Местная администрация / Городская дума / Муниципальная служба)
- 3) С какими вопросами можно обратиться в представительный орган муниципального образования?

В результате выяснилось, что 81% опрошенных осведомлены о том, что представительный орган муниципального образования (Городская Дума) является выборным. Однако 4% ответив верно на первый вопрос, не смогли точно определить, что же является представительным органом, что говорит о том, что правильный ответ был выбран случайно.

Среди ответов на последний вопрос встретились такие варианты: «вопросы по благоустройству территории», «жалобы на качество работы коммунальных служб», «уведомления об аварийности зданий», «законодательная инициатива», «просьба решить проблему местного масштаба», «жалобы на нарушение закона». Однако последнее утверждение

является ошибочным, так как подобные жалобы рассматриваются в прокуратуре. 32% респондентов затруднились ответить на данный вопрос.

Респондентам был представлен список возможных форм участия в местном самоуправлении. Необходимо было отметить те формы, посредством которых анкетированные были хотя бы однажды вовлечены в осуществление местного самоуправления.

Среди 405 опрошенных студентов, рабочих и пенсионеров 62%, что составляет больше половины, не принимали участия в местном самоуправлении ни в каком виде, что подтверждает высокий уровень пассивности граждан относительно политического участия на местном уровне. Примечательно то, что чем старше возрастная категория, тем меньше граждан, которых не коснулась ни одна форма участия.

Оставшаяся часть анкетированных распределила свои ответы следующим образом (Рисунок 1):

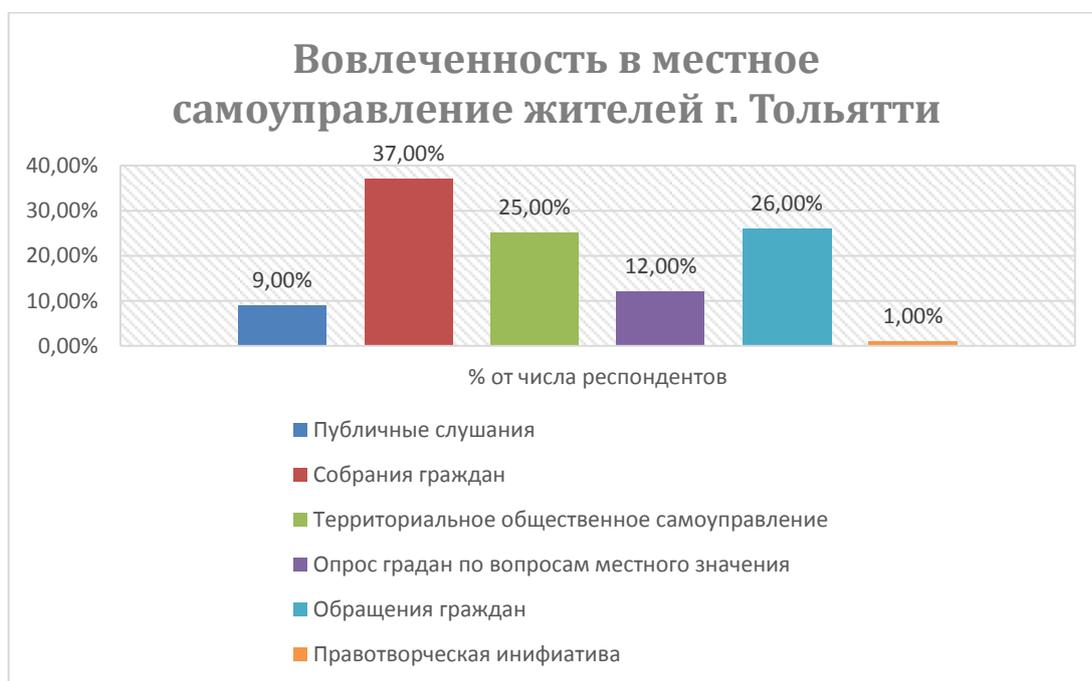


Рисунок 1 – Статистика вовлеченности студентов, рабочих, пенсионеров г. Тольятти в местное самоуправление

Таким образом, не смотря на высокую осведомленность о своих правах относительно местного самоуправления, большинство граждан не принимают в нем участие. Подобная пассивность вызвана в большей степени верой в «формальность» такого участия, а также отсутствием свободного времени.

Именно через местное самоуправление должно формироваться правосознание каждого гражданина, то есть осознание самого себя полноправным хозяином той территории, на которой функционирует муниципалитет [13].

Следующим шагом по совершенствованию органов МСУ, в частности его представительного органа, является придание обязательности рекомендациям публичных слушаний для представительного органа местного самоуправления, и тем самым исключение ощущения «чистой формальности» данной процедуры и поднятие уровня инициативности населения в вопросах местного самоуправления.

Еще одним направлением по улучшению деятельности представительного органа муниципального образования является решение вопроса о составе участников публичных слушаний.

В качестве предполагаемого решения рассмотренной в предыдущей главе проблемы относительно состава участников, видится включение в муниципальные правовые акты норм о включении в состав участников по ряду выносимых на слушания вопросов также граждан, являющихся собственниками земельных участков, объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципалитета, и лиц, законные интересы которых могут быть затронуты.

Прежде чем сформировать следующее направление развития, необходимо определить предметы ведения органов местного самоуправления. Важно понять, являются ли предметы ведения органов местного самоуправления универсальной правовой категорией или же её следует дифференцировать в зависимости от типов муниципальных образований?

При ответе на данный вопрос следует учесть позицию Конституционного Суда РФ, который в своем Постановлении от 16 октября 1997 г. установил, что муниципальные образования, независимо от размеров территории и численности населения, а также своей структуры и места в системе территориального устройства пользуются одними и теми же конституционными правами и гарантиями [48].

Исходя из положений о единстве в нашей стране конституционных прав и гарантий муниципальных образований, можно сделать вывод о том, что муниципальные образования в России равны по своему конституционно-правовому статусу, а, следовательно, и по предоставляемому созданным в них органам местного самоуправления законодательством объему полномочий. Возможные незначительные отличия в полномочиях органов местного самоуправления отдельных типов муниципальных образований объясняются тем, что в соответствии с законом решение вопросов местного значения осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций [40].

Получается, исходя из законодательного закрепления единообразия полномочий органов местного самоуправления, следует, что и направлены данные полномочия могут быть лишь на единообразные группы общественных отношений. Следовательно, предметы ведения органов МСУ являются универсальной правовой категорией, имеющей большое значение для определения компетенции местного самоуправления, в независимости от типа муниципального образования, в котором реализуется местная власть.

Важно перечислить предметы ведения органов МСУ в нашей стране, основываясь на действующее законодательство:

- обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования;
- муниципальный контроль;
- реализация отдельных государственных полномочий.

Законодательное закрепление данного перечня предметов ведения органов местного самоуправления будет способствовать систематизации и

алгоритмизации деятельности органов МСУ, в частности, установление нормативной взаимосвязи категорий «предметы ведения органов местного самоуправления», «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления» станет важным шагом на пути нормативного определения такой фундаментальной категории как «компетенция местного самоуправления», что в свою очередь будет способствовать эффективному и динамичному развитию местного самоуправления как независимого вида публичной власти в российском государстве.

Продолжая тему нехватки нормативных дефиниций, помимо определения категории «компетенции местного самоуправления», необходимо законодательно закрепить определения «отраслевых и территориальных органов местной администрации», «муниципальная функция», «собственные инициативы по вопросам местного значения», а также такой категории как «правовой статус органа местного самоуправления».

Предлагается внести следующие формулировки правовых дефиниций.

Компетенция местного самоуправления – это объединение всех предметов ведения и полномочий каждого субъекта местной власти, выраженной местным самоуправлением, закрепленная Конституцией, соответствующими федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Отраслевые и территориальные органы местной администрации – наделенные полномочиями в рамках своих компетенций органы администрации муниципального района, постоянно действующие на его территории, выполняющие функции по решению вопросов местного значения.

Муниципальная функция – деятельность органа местного самоуправления, а также всех его структурных подразделений, закрепленных на законодательном уровне, ориентированная на законное полноценное осуществление исполнения переданных им полномочий.

Собственные инициативы по вопросам местного значения – форма участия жителей муниципального образования, выраженная в совершении

законных действий по собственной инициативе, направленных на решение вопросов, затрагивающих интересы проживающих на территории муниципального образования.

Правовой статус органа местного самоуправления – закрепленная Конституцией, соответствующими федеральными законами и законами субъектов Федерации, а также уставами муниципальных образований совокупность прав, обязанностей, состава, гарантий и ответственности органа местного самоуправления.

Еще одним направлением совершенствования представительного органа муниципального образования являются шаги в сфере привлечения к ответственности данного органа.

Ранее была отмечена громоздкая процедура привлечения к ответственности представительного органа МСУ, а также отсутствие систематики, касаемо групп правонарушений представительного органа и о критериях отнесения к категориям, влекущих за собой его ответственность.

Помимо обозначенных в ФЗ-131 оснований, можно также выделить:

- ответственность перед населением (помимо ответственности перед государством) за непроведение без веских оснований в течение трехмесячного срока правомочного заседания;

- ответственность за проведение или не проведение мероприятий с значительными отклонениями от нормы, искажающими истинную волю местных жителей или принятие решения представительным органом при полном игнорировании выраженной воли населения.

Детализировать в каком-либо отдельном нормативном правовом акте абсолютно все случаи достаточно трудоемко, как следствие, можно ограничиться имеющимися формулировками, а конкретную ситуацию, обусловленную применением рода ответственности, следует рассматривать в индивидуальном порядке с учетом всех иных факторов.

Сформулированы также следующие шаги по увеличению эффективности работы представительного органа вследствие увеличения контроля со стороны населения.

Поскольку обращения, принимаемые собранием или конференцией граждан, должны неуклонно рассматриваются органами и должностными лицами МСУ, наделенными соответствующими полномочиями, с направлением письменного ответа, постольку собрания и конференции можно использовать и как инструмент общественного контроля, и как способ воздействия на работу представительного органа, который может повлечь негативные последствия для этого органа в виде обязанности по принятию определенных мер по данному обращению с последующим официальным опубликованием итогов собрания или конференции граждан.

Появляется необходимость определить и иные варианты, которые будут являться для представительного органа мерами дополнительной ответственности перед населением: обязанность представительного органа объявить депутатам предупреждение; внести изменения в свой регламент, усиливающие требования к деятельности депутатов либо ужесточающие их ответственность перед населением, и другие меры, в том числе дисциплинарной ответственности [62].

Говоря о роспуске представительного органа МСУ, данная мера считается разумной только в случае, когда судебное решение объективно не может быть исполнено иным способом, кроме принятия представительным органом соответствующего решения, а этот орган от принятия необходимого правового акта уклоняется. При этом в качестве гарантии права граждан на местное самоуправление решение о роспуске представительного органа должно сопровождаться одновременным назначением внеочередных выборов. Логично, что такое решение принимается в форме закона субъекта РФ. И если законодательный орган субъекта РФ не использовал данного полномочия, очевидно, что он не усматривал необходимости роспуска при сложившихся обстоятельствах. Впервые в российской практике такая мера ответственности,

как роспуск представительного органа муниципального образования, была применена к Елецкому (Липецкая область) и Петрозаводскому (Республика Карелия) городским Советам. На их основе формировалось законодательство, касающееся роспуска представительных органов местного самоуправления.

Таким образом, необходимым условием для реализации на практике ответственности органов местного самоуправления перед населением является наличие активной позиции населения.

В качестве направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления, в частности представительного органа, является необходимым, чтобы данные органы систематически публично отчитывались о результатах работы и планах, как между собой, так и перед населением муниципального образования.

При рассмотрении проблем в правотворчестве касаясь органов МСУ в предыдущей главе был выявлен риск появления целого массива незаконных муниципальных нормативных правовых актов.

Сущность актов представительного органа МСУ заключается в их не противоречии правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а также в их точном и неуклонном соблюдении всеми, кому они адресованы.

Подзаконный характер актов представительного органа МСУ предполагает наличие значительного массива нормативных актов на уровне федерации и регионов, содержащих требования к муниципальным нормативным правовым актам, что влечет за собой появление необходимости создания эффективной системы контроля за законностью правотворческой деятельности муниципалитетов [21].

Акты представительного органа МСУ, регулирующие муниципальный правотворческий процесс, предлагается не только объединить, а именно переработать, устранить повторяющиеся правовые нормы, выстроить в единое целое процесс правотворчества так, чтобы при изучении объединенного нормативного правового акта складывалась четкая картина всего процесса

создания правовых норм от зарождения идеи проекта правового акта до вступления его в юридическую силу.

Систематизация актов представительного органа МСУ актов позволит провести разграничение муниципальных правовых актов по признаку нормативности.

Возвращаясь к теме нехватки правовых дефиниций, следует отметить, что без законодательного закрепления терминов «муниципальный нормативный правовой акт» и «муниципальный правовой акт, не носящий нормативного характера» ряд проблемных вопросов систематизации муниципальных правовых актов так и не будет решен.

Однако в целях ликвидации дублирующих норм права и тем самым их сокращения, считается верным перед проведением классификации всех актов представительного органа в целом систематизировать их по направлениям, призванным регулировать те или иные акты. Таким образом, видится возможность выявления и сокращения пробелов в правовом регулировании в данной сфере.

В качестве мер по систематизации актов представительного органа местного самоуправления предлагается следующее:

- 1) на начальном этапе структурировать муниципальные правовые акты исходя из однородности общественных отношений, которые они регулируют, и формировать консолидированные либо кодифицированные нормативные акты;
- 2) законодательно разграничить муниципальные нормативные правовые акты и муниципальные правовые акты, не носящие нормативного характера.

Таким образом, описанные во второй главе в данной работе проблемы развития законодательства о местном самоуправлении и предложенные в данной главе направления и меры по совершенствованию, систематизированы в нижеизложенной таблице.

Выделено несколько проблемных аспектов в законодательстве о местном самоуправлении, описаны направления развития и шаги по улучшению законотворчества в данной сфере (Таблица 1).

Таблица 1. Основные направления совершенствования законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления

Проблема развития законодательства о местном самоуправлении	Направление развития
Отсутствие обязательного характера рекомендаций публичных слушаний	Придание обязательности рекомендациям публичных слушаний, исключение ощущения «чистой формальности» для представительного органа
Нерешенный вопрос о составе участников публичных слушаний	Рассмотрение нормы включения в состав участников граждан, являющихся собственниками земельных участков, расположенных на территории муниципального образования и лиц, интересы которых могут быть затронуты
Нехватка нормативных дефиниций	Включение норм, раскрывающих значение определенных категорий посредством четких определений
Недостаточно развитый институт привлечения к ответственности органов местного самоуправления перед населением	Создание дополнительных мер ответственности перед населением, в том числе дисциплинарной
Отсутствие четкой систематизации касаясь групп правонарушений представительного органа МСУ	Формирование шагов по созданию отдельного правового акта, включающего в себя большинство случаев возможных правонарушений, рассмотрение каждой конкретной ситуации в индивидуальном порядке
Громоздкая процедура привлечения к ответственности представительного органа муниципального образования	Четкое определение и разграничение критериев отнесения правонарушений представительного органа по определенным категориям, по которым можно будет в последствии определить влекущую за этими правонарушениями ответственность
Несоответствие объема полномочий органов местного самоуправления имеющимся в их распоряжении материально-финансовым ресурсам	Включение в работу представительного органа обязательных систематических публичных отчетов о результатах работы и планах между собой и перед населением муниципального образования

Недостаточная инфраструктура органов местного самоуправления в слаборазвитых регионах	Инвестирование со стороны государства в слаборазвитые регионы
Пониженная эффективность работы органов МСУ в следствие пониженным контролем за их деятельностью со стороны населения	Повышение уровня политической вовлеченности граждан посредством: повышения информирования населения, своевременного обновления информации на сайте Городской Думы, использование собраний и конференций как способа воздействия на работу представительного органа

Перспективы внедрения описанных в данной главе новаций в законодательство имеют под собой достаточные основания. Они продиктованы муниципальной практикой и существенно расширяют реальные возможности граждан участвовать в решении жизненно важных для них вопросов местного значения и повышают эффективность работы представительного органа МСУ.

3.2. Рекомендации по улучшению правового регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления на примере деятельности Городской Думы г. Тольятти

В нашем городе представительным органом муниципального образования является Дума городского округа Тольятти.

Аппарат Думы состоит из:

- Управления аналитики и организации работы комиссий Думы;
- Управления делами
- Отдела по связям с общественностью и СМИ;
- Отдела муниципальной службы и кадровой политики;
- Отдела бухгалтерского учета и отчетности;
- Отдела документационного обеспечения;

- Организационного отдела;
- Юридического управления [19].

Дума имеет свой официальный сайт - <http://dumatlt.ru/>, в котором содержится информация относительно ее работы, освещаются основные новости, касаемо благоустройства города, городских мероприятий и иные вопросы, касаемо жизни на территории муниципалитета.

Председателем Думы VII созыва является Остудин Николай Иванович, являющийся членом партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ». Является членом постоянной комиссии по контролю, общественной безопасности и соблюдению депутатской этики Думы.

На сайте можно ознакомиться с Уставом городского округа Тольятти со всеми изменениями, внесенными Решениями Думы. В Уставе содержатся вопросы местного значения городского округа, состав, права, полномочия, ответственность органов местного самоуправления, описаны формы участия граждан в местном самоуправлении, гарантии прав граждан на местное самоуправление, а также иные вопросы его реализации. Устав включает в себя восемь глав. Также представлена информация, касаемо публичных слушаний по Уставу городского округа Тольятти с 2011 по 2019 гг., куда входят Решения и Постановления по проекту решения Думы относительно внесения изменений в Устав г. Тольятти.

Сайт также содержит:

- историческую справку, отражающую краткую историю города с его основания (1737 г.) до получения статуса городского округа (2006 г.);
- доску почета, содержащую лица и организации, награжденные Почётной грамотой или знаком Думы;
- символику, рассказывающую об истории изменения герба города, флаге и неофициальном гимне Тольятти;
- анализ социально-экономического развития за 2009 – 2018 гг., куда входит информация по численности населения, уровню безработицы,

инвестиционных проектах, оценка качества жизни и деятельности хозяйствующих субъектов.

На сайте Городской Думы Тольятти подробно расписана ее структура и деятельность, размещены сведения о вакантных должностях. Также представлены новости Общественного совета, Общественной палаты, Молодежного парламента. Есть отдельная вкладка, посвященная обратной связи, где даны контакты председателя Думы, руководителя аппарата, отдела по связям с общественностью, юридического управления, и других не менее важных узлов. Расписан график приема граждан и порядок рассмотрения обращений.

Еженедельно обновляются сведения касаясь проведения основных мероприятий в Думе г. Тольятти. Касаясь освещения новостей, следует отметить, что информация обновляется своевременно.

В целом можно сделать вывод о том, что на сайте Думы представленная информация максимально полная, доступная и актуальная. Сайт прост и понятен.

Возможность электронного обращения позволяет гражданам направить свое сообщение в адрес представительного органа в удобное для них время. Ведь режим работы Городской Думы г. Тольятти – с 8:00 до 17:00 совпадает с режимом работы большинства жителей города, что сокращает возможность обращения лично.

Однако на сайте Думы есть недостаток: невозможно найти информацию, касаясь публичных слушаний на любую тему, кроме внесения изменения в Устав города. Даже с использованием быстрой навигации, не отображается необходимая информация. Для большего информирования населения относительно жизни города и принимаемых решений, изменяющих текущее положение вещей, видится разумным включить отдельный раздел, включающий информацию, касаясь всех проведенных публичных слушаний, структурированных по категориям.

Рассматривая же представительный орган муниципального образования с точки зрения эффективности работы, в нашем городе существует ряд острых вопросов, не решаемых годами. К таким вопросам можно отнести повышенное содержание выбросов со стороны заводов, проблема бродячих собак, уборка территории в зимнее время, содержание домов, рост цен и прочие проблемы, озвучиваемые местными жителями. В связи с этим можно говорить о том, что не смотря на хорошо выстроенную систему информирования и отчетности есть место для развития в плане отработки жалоб и обращений со стороны населения.

В данном случае такая мера, как простое введение обязательности отчетности по каждому обращению не видится эффективным, так как отчеты могут искажать реальность. Она должна быть дополнена мерами ответственности за игнорирование или ненадлежащее исполнение решения проблем местного уровня, а также за искажение отчетности.

Таким образом, в качестве повышения эффективности работы представительного органа г. Тольятти предлагается:

- 1) Дополнить сайт Городской Думы отдельной вкладкой, содержащей информацию относительно проведенных и предстоящих публичных слушаний;
- 2) Обязать представительный орган отчитываться по каждому обращению граждан;
- 3) Включить в Федеральный закон № ФЗ-131 дополнительную меру ответственности за игнорирование или ненадлежащее исполнение решения проблем на местном уровне, а также за искажение отчетности.

Заключение

Таким образом, в процессе написания работы были выполнены поставленные задачи:

- рассмотрены предметы ведения органа местного самоуправления;
- охарактеризованы права и обязанности органа местного самоуправления;
- рассмотрен срок полномочий и порядок деятельности представительного органа местного самоуправления;
- охарактеризована ответственность представительного органа местного самоуправления;
- выявлены проблемы и пробелы в правотворчестве и правоприменении на местном уровне;
- выделены направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления.

Основной признак демократического общества – это развитая система местного самоуправления [13]. Представительные органы являются обязательным элементом в системе местного самоуправления.

Местное самоуправление обеспечивает население возможностью самостоятельного решения вопросов местного значения.

В общей сложности насчитываются десятки так называемых принципов местного самоуправления

Особое положение представительных органов в системе местного самоуправления выражается в наделении их исключительной компетенцией, в обязанности их выборов, а также в принципе гласности.

Базой для построения системы МСУ в РФ является принятый 6 октября 2003 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (№ 131-ФЗ).

Выделены следующие проблемные моменты законодательства и законотворчества на местном уровне:

- риск появления массива незаконных нормативно-правовых актов на муниципальном уровне;
- необязательный характер публичных слушаний, а также нерешенный вопрос о составе их участников;
- нехватка правовых дефиниций;
- недостаточная развитость института привлечения к ответственности органов МСУ, отсутствие четкого разграничения правонарушений по группам, а также громоздкая процедура привлечения к ответственности представительного органа муниципального образования;
- несоответствие объема полномочий органов МСУ имеющимся материально-финансовым ресурсам, находящимся у них в распоряжении;
- пониженная эффективность работы как следствие снижения контроля со стороны населения;
- недостаточная инфраструктура органов МСУ в слаборазвитых регионах;
- неопределенность правового статуса органов местного самоуправления и их структурных подразделений.

Для совершенствования данной системы хотелось бы предложить следующее:

1) Придать обязательность рекомендациям публичных слушаний для представительного органа местного самоуправления, тем самым исключив ощущение «чистой формальности» данной процедуры и подняв уровень инициативности населения в вопросах местного самоуправления.

2) Включить в состав участников публичных слушаний лица, не проживающих на муниципальной территории, однако имеющих в собственности недвижимость или земельные участки на данной территории, например, при обсуждении проектов генеральных планов муниципалитетов.

3) Включить четкие определения таких понятий как «отраслевые и территориальные органы местной администрации», «муниципальная функция», «обеспечение реализации полномочий органов местного самоуправления», «полномочия по решению вопросов местного значения», органы

территориального общественного самоуправления», «собственные инициативы по вопросам местного значения» и т.д. в законы, непосредственно раскрывающие сущность и полномочия органов местного самоуправления.

4) Четко определить и разграничить критерии отнесения правонарушений представительного органа по определенным категориям, по которым можно будет в последствии определить влекущую за этими правонарушениями ответственность;

5) Переработать и систематизировать акты представительного органа муниципального образования, устранить повторяющиеся правовые нормы;

6) Поднять вопрос по поводу того, чтобы обязать представительный орган систематически предоставлять публичные отчеты о результатах работы и планах как между собой, так и перед населением муниципального образования;

7) Поднять уровень политической вовлеченности населения посредством информирования в СМИ и учебных заведениях.

Касаемо Городской Думы г. Тольятти была предложены следующие меры по повышению эффективности работы: включить в работу представительного органа дополнительные меры ответственности за игнорирование или ненадлежащее исполнения решения проблем местного значения в совокупности с обязательной отчетностью по их решению, а также ответственность за искажение отчетности; дополнить сайт Городской Думы вкладкой, включающей информацию относительно проведенных и предстоящий публичных слушаний.

Список используемой литературы

1. Авакьян С.А. А есть ли в России местное самоуправление? // Российская Федерация сегодня. 2013. № 16.
2. Акимова С.А. Представительные органы муниципальных образований России и особенности их функционирования [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=26935374>(дата обращения: 10.09.2017)
3. Александров А.А., Тарбеева И.С. Гражданское участие в местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27511374>(дата обращения: 10.09.2017)
4. Ашинов Р.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=26024229>(дата обращения: 05.12.2017)
5. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. М., 2017.
6. Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. М.: БЕК, 2013.
7. Беликов П.П., Ведяева Е.С., Гребенникова А.А., Жуковская Л.П., Захарова Н.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс. 2016.
8. Благов Ю.В. Местное самоуправление в системе публичной власти: теоретический аспект [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=25579495>(дата обращения: 12.06.2018)
9. Бусыгин Л.И. Экономические основы местного самоуправления и управленческий труд в муниципальных органах // Вестник Пермского Университета. Юридические науки. 2017. № 1.

10. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012.

11. Витрук Н.В. Цель, задачи, функции и полномочия конституционного правосудия в государствах новой демократии // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. Ч. 14 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Томс. ун-та, 2013.

12. Выдрин, И. В. Муниципальное право России: учебник / И. В. Выдрин. М., 2004.

13. Войтович В.Ю., Мухина И.А. Местное самоуправление: сущность и значение [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=27673810>(дата обращения: 15.08.2018)

14. Гатауллин И.М., Илькин Р.Р. Местное самоуправление – третий уровень власти [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=32384304>(дата обращения: 26.01.2019)

15. Герасимова Н.Р., Курмаева Т.И. Юридическая ответственность и местное самоуправление в Российской Федерации: теоретические аспекты[Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27260483>(дата обращения: 13.06.2018)

16. Грудцына Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество в России // Государство и право. 2013. № 6.

17. Грудцына Л.Ю., Пашенцев Д.А., Шленева Е.В. Основные направления формирования концепции правового обеспечения комплексной национальной инновационной системы // Образование и право. 2012. № 6.

18. Грудцына Л.Ю. Направления и результаты сотрудничества государства и профессиональных юридических сообществ // Образование и право. 2014. № 3.

19. Дума городского округа Тольятти. Официальный сайт. <http://dumatlt.ru/>

20. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

21. Ежукова О.А. Проблемы эффективности правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

22. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 44. Ст. 4147

23. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М., 2014.

24. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. // Собрание законодательства РФ. – 2017. - № 4, ст. 12

25. Кузнецов А.А. О некоторых проблемах актов муниципального правотворчества [Электронный ресурс]. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25779865>(дата обращения: 08.01.2018)

26. Кузнецова С.П. Представительный орган, как субъект органов местного самоуправления // Журнал: Территория науки. 2016. №3. – С. 167 – 173.

27. Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. М., 2012.

28. Лаврентьева О.В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере благоустройства // Российский юридический журнал. 2016. № 1.

29. Лукьянова М.Н. Исследование моделей и систем управления муниципальными образованиями [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=25651904>(дата обращения: 06.11.2018)

30. Лучинин А.Н. Современное состояние законодательства о местном самоуправлении и проблемы его развития [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=32265168>(дата обращения: 14.06.2018)

31. Магадиева З.М. Актуальные проблемы регулирования деятельности представительного органа местного самоуправления // Журнал:

Интеллектуальный потенциал XXI века: степени познания. 2014. №22. – С. 144 – 148.

32. Майкова Э.Ю, Симонова Е.В. Роль представительных органов в системе местного самоуправления // Журнал: Экономика и управление: анализ тенденций и перспектив развития. 2016 №31-1. – С. 171-172.

33. Макухин А.В. Местное самоуправление: теоретические основы института [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=29208586>(дата обращения: 09.01.2018)

34. Малый А.Ф., Гулина В.В. Интегративная функция местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.

35. Мензарарь С.А. Формы и практики участия граждан в местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=28384582>(дата обращения: 10.11.2018)

36. Мокрый В.С., Ежукова О.А. Местное самоуправление: пределы реформирования // Местное право. Научно-практический журнал местного самоуправления и муниципального права. 2017. № 1.

37. Муниципальное право России / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2014.

38. Муниципальное право: Учебное пособие. Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 2015.

39. Муртазалиев А.Н. Местное самоуправление в России: современное состояние и тенденции развития [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=27520078>(дата обращения: 02.02.2018)

40. Несмеянова, С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями / С. Э. Несмеянова. М., 2015.

41. Несмеянова С.Э. Функции органов конституционного судебного контроля // Современное общество и право. 2013. № 1.

42. Николаева В., Буздалина С.Н. О некоторых проблемах развития местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=27215336>(дата обращения: 01.03.2018)

43. Овчинников И.И. К вопросу о сущности местного самоуправления // Гражданин и право. 2012. № 7/8.

44. Определение Верховного Суда РФ от 05.04.2017 № 305-АД16-19542 по делу № А40-46374/2015.

45. Перетрокина Н.Н. Проблемах и перспективах развития местного самоуправления в России на современном этапе [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=25717178>(дата обращения: 10.10.2018)

46. Петрова Т.А. Местное самоуправление в современных реалиях [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=29410148>(дата обращения: 21.02.2018)

47. Подсумкова А.А. Муниципальное управление: Словарь-справочник. Саратов, 2013.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования - городского округа «Город Чита» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2190.

50. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016.

51. Правдин Д.Г. Правовое регулирование взаимодействия представительного и исполнительно-распорядительного органов в муниципальном образовании в Российской Федерации. М.: ДМК Пресс, 2012.

52. Прудникова Т.А. Административно-правовая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=26205379>(дата обращения: 15.06.2018)

53. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М.,2014. С. 128.

54. Рощин А.Р. Актуальные вопросы формирования представительных (законодательных) органов местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=26552816>(дата обращения: 24.02.2018)

55. Савостьянова С.А. Правовое регулирование доходов местных бюджетов // Финансовое право. 2013. № 12.

56. Сапрыкин В.А. О ситуации с местным самоуправлением (методологический аспект) [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=27344584>(дата обращения: 27.01.2019)

57. Сафронов Е.Л. О некоторых проблемах местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=28826073>(дата обращения: 24.07.2018)

58. Селютин В.И. Местное самоуправление: некоторые итоги реформирования в экспертных оценках [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=25736718>(дата обращения: 14.06.2018)

59. Солохина К.С. Органы местного самоуправления: понятие, структура, принципы организации и деятельности [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=30783894>(дата обращения: 06.11.2018)

60. Терехин В.И. Оценка результативности управления муниципальными образованиями на основе постбюрократической модели государственного управления [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=16355755>(дата обращения: 15.06.2018)

61. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ, 2013. С. 85.

62. Тихалева Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.

63. Ускова Т.М., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=27012316>(дата обращения: 10.11.2018)

64. Устав городского округа Тольятти (в ред. решений Думы городского округа Тольятти от 15.03.2017 № 1370). Ст. 5 – 9.

65. Устав Самарской области (в ред. Законов Самарской области от 11.01.2016 № 6-ГД). Ст. 101 – 111.

66. Устав Ставропольского района (с изменениями от 12.04.00 г.). Ст. 30 – 68.

67. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 40. Ст. 382

68. Федеральный закон от 27.12.2009 № 365-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441.

69. Чернышев А.И. Местный референдум как форма участия населения в местном самоуправлении [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=25781081>(дата обращения: 05.12.2017)

70. Чихладзе Л.Т. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=29408237>(дата обращения: 24.07.2018)

71. Юсупова Р.М. Местное самоуправление в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=32371530>(дата обращения: 24.07.2018)

72. Яковлева К.С. Местное самоуправление [Электронный ресурс]. URL:<https://elibrary.ru/item.asp?id=28435324>(дата обращения: 08.01.2018)

73. Prohibitions on Local Government Wage and Employment Benefit Mandates., 2005, Keith Muse [Электронныйресурс]. URL: <http://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol22/iss1/9/>(дата обращения: 10.11.2017)

74. Local Government General Provisions: Allow Municipal Governing Authorities to Empower Mayor to Enter into Contacts on Municipal Corporation's Behalf., 1990, G. Thomas [Электронныйресурс]. URL: <http://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol7/iss1/6/>(дата обращения: 25.11.2017)

75. Local Government Counties/Municipalities: Zoning Power., 1985, Georgia State University Law Review [Электронныйресурс]. URL: <http://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol1/iss2/31/>(дата обращения: 11.12.2017)

76. Local Government Enterprise Zone Employment Act: Provide for Additional Qualifying Businesses and Services; Limit Governmental Authority to Investigate and Inspect Residential Rental Property., 2003, Christopher Porterfield [Электронныйресурс]. URL: <http://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol20/iss1/6/>(дата обращения: 06.01.2018)

77. Municipal Identity as Property., 2014, Christopher J. Tyson [Электронныйресурс]. URL: <http://www.pennstatelawreview.org/category/print-issues/articles/page/8/>(дата обращения: 12.02.2018)

78. Local government in Wisconsin., 1888, David. E. Spencer[Электронный ресурс]. URL: https://cdn.loc.gov/service/gdc/lhbum/7689a/7689a_0520_0529.pdf(дата обращения: 23.03.2018)

79. State & Local Government 2018, White House Article [Электронныйресурс]. URL: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/state-localgovernment/>(дата обращения: 10.04.2018)

80. Alabama's Legislative Process. 2011, Patrick Harris, McDowell Lee [Электронныйресурс]. URL:

http://www.legislature.state.al.us/aliswww/ISD/AlaLegProcess_Desc.aspx(дата обращения: 14.04.2018)

81. Local Governments in the United States. 2017, Jisun Youm, Richard Feiock[Электронный ресурс]. URL:

<http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0070.xml>(дата обращения: 27.04.2018)

82. State and Local Government. 2003, Ellis Katz[Электронный ресурс]. URL: <https://photos.state.gov/libraries/vietnam/8621/translation/sej102003.pdf>(дата обращения: 03.05.2018)