Понятие и система органов местного самоуправления

Само понятие "орган местного самоуправления" является конституционным термином, т.к. он используется во многих статьях Конституции РФ  (3, 12, 15, 24 и др.). В соответствии с Законом органами местного самоуправления являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Органы местного самоуправления имеют много общего с органами государственной власти - они:

1.      являются публично-правовыми образованиями,

2.      наделены определенной компетенцией, властными полномочиями,

3.      имеют определенную организационно-правовую структуру,

4.      осуществляют свою деятельность на определенной территории,

5.      их деятельность является подзаконной.

Основное отличие органов местного самоуправления от органов государственной власти заключается в том, что:

1.      они не могут выступать от имени государства и призваны выражать интересы местного населения;

2.      обладают не государственно-властными, а юридически властными полномочиями.

 В соответствии со ст. 34 Закона о местном самоуправлении 2003 г. структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования (местная Дума), глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Устав муниципального образования определяет порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления.

По новому Закону выделяют следующую схему организации органов местного самоуправления Поселений и городских округов.



1. Представительный орган избирается населением.

2. Глава муниципального образования избирается населением.

3. В соответствии с уставом муниципального образования он возглавляет местную администрацию.

4. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования

***Представительный орган муниципального образования*** - это орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Он обладает общей нормотворческой компетенцией. Нормотворческая компетенция иных органов является специальной. Особая связь представительного органа с населением обеспечивается также тем, что прямо или косвенно он формируется населением в лице избирательного корпуса. Кроме того, она обеспечивается коллегиальным характером работы представительного органа.

Современные представительные органы местного самоуправления, имеют тесную  историческую связь с вече, земскими думами, местными советами. Все они являлись формами российского местного самоуправления на соответствующих этапах его развития. Они имеют сходное назначение, порой общие организационно-правовые принципы и функции, но между ними есть различия.

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов в Российской Федерации. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

***Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет порядок формирования и численный состав, правомочность и срок полномочий, а также компетенцию представительных  органов местного самоуправления.***

***Состав.*** Численный состав представительных органов, определяемый уставами муниципальных образований, весьма разнообразен. Причем он далеко не одинаков даже в представительных органах муниципальных образований одного уровня. Многое зависит от объема работы данного представительного органа, численности населения муниципального образования и т.д.

В п.6 ст. 35 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.установлень что численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

семи человек - при численности населения менее 1 тыс. человек;

10 человек - при численности населения от 1 тыс. до 10 тыс. человек;

15 человек - при численности населения от 10 тыс. до 30 тыс. человек;

20 человек - при численности населения от 30 тыс. до 100 тыс. человек;

25 человек - при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 тыс. человек.

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

***Формирование состава.*** В состав представительных органов городских, сельских поселений, городских округов входят депутаты, избираемые в ходе муниципальных выборов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании.

***Правомочность состава.*** По общим требованиям российского законодательства - представительный орган может осуществлять свои полномочия (т.е. быть правомочным) в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности его депутатов (членов).

***Срок полномочий.*** Представительный орган местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа избирается путем общих или досрочных выборов на определенный срок, называемый созывом. Срок, на который избирается представительный орган, устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет. Этот срок является предельным сроком полномочий депутатов представительного органа. Окончание срока полномочий представительного органа конкретного созыва означает и окончание срока полномочий всех депутатов данного созыва.

***Компетенция***. В Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вопросы, которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления, что гарантирует ведущую роль представительных органов во всей системе органов местного самоуправления, а именно:

принимать общеобязательные правила, нормативные документы локального, местного характера, определяющие основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности: социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т.д.;

утверждать местный бюджет и отчет о его исполнении;

устанавливать местные налоги и сборы;

управлять муниципальной собственностью (устанавливать порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, в соответствии с которым действуют все другие органы местного самоуправления, их должностные лица);

контролировать деятельность других органов местного самоуправления, должностных лиц, предусмотренных уставами муниципальных образований.

представительные органы с учетом разделения труда в системе органов местного самоуправления должны следовать и определенным ограничениям в принятии решений.

**Депутат представительного органа,**

**член выборного органа местного самоуправления**

Депутат - это лицо, избранное в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, уполномоченное представлять в нем интересы избирателей, населения муниципального образования. Член выборного органа местного самоуправления - выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Правовой статус муниципального депутата, члена выборного органа местного самоуправления определяется нормами федерального, регионального законодательства, уставами муниципальных образований, иными муниципальными правовыми актами.

Депутат, член выборного органа - это не только представитель в своем органе власти населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Одновременно он является представителем своего органа власти как перед избирателями, населением муниципального образования, так и перед другими органами власти, организациями.

Депутату обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Как правило, депутаты осуществляют свои полномочия на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования. Депутаты, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. Осуществляют свою деятельность депутаты, в различных формах и через различные органы и свою деятельность при решении задач местного значения и осуществлении других функций они строят на основе принципов законности, ответственности перед избирателями, населением.

Депутат избирается на срок полномочий своего представительного органа местного самоуправления. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления, формируемого непосредственно избирателями, определяется уставом муниципального образования в соответствии с Федеральным законом и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы представительного органа нового созыва. Днем избрания депутата является день голосования, в результате которого гражданин избран депутатом представительного органа местного самоуправления, а моментом начала работы представительного органа нового созыва является день первой правомочной сессии (заседания) представительного органа местного самоуправления нового созыва.

***Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае***: его смерти; отставки по собственному желанию; признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным; признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим; вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда; выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства; прекращения российского гражданства, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления; отзыва избирателями; досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления; в иных случаях, установленных законом.

***Формы деятельности депутата:***

участие в сессиях (заседаниях) представительного органа местного самоуправления;

участие в формировании и работе комитетов, комиссий представительного органа местного самоуправления;

выполнение поручений представительного органа местного самоуправления;

внесение в представительный орган в порядке нормотворческой инициативы проектов нормативных правовых актов представительного органа, а также поправок к ним, участие в разработке нормативных правовых актов представительного органа;

участие в депутатских слушаниях; е) обращение с депутатским запросом;

участие в осуществлении контроля за соблюдением устава муниципального образования, нормативных правовых актов представительного органа;

участие в расследованиях, проводимых представительным органом;

обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, иных лиц;

участие в работе депутатских объединений; л) работа с избирателями.

Вышеперечисленные формы деятельности депутата определяют два направления его работы:

1) в представительном органе местного самоуправления и его структурных подразделениях (пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым представительным органом, а также комитетом, комиссией, членом которых он является);

2) с избирателями и населением муниципального образования (работа с наказами избирателей, информирование избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации и  другие формы информирования населения).

Депутаты могут, если это предусмотрено уставом муниципального образования, иметь помощников, работающих по трудовому договору (контракту), гражданско-правовому договору или на общественных началах. Число помощников депутатов, работающих по трудовому договору (контракту), гражданско-правовому договору или на общественных началах, устанавливается представительным органом местного самоуправления.

Муниципальные выборы

Муниципальные выборы - это выборы депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Выборы позволяют жителям непосредственно включаться в управление делами своих муниципальных образований, осуществлять собственные конституционные права, свободы и не только те, что напрямую связаны с выборной технологией.

Избирательные права граждан включают право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях.

Правовую основу проведения муниципальных выборов составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", другие федеральные законы, конституции, уставы, законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований.

***Муниципальные выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечения избирательных прав граждан.***

Порядок подготовки и проведения выборов органов местного самоуправления определяется законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Особенности подготовки и проведения выборов с учетом местных условий устанавливаются правовыми актами органов местного самоуправления.

Муниципальные выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. В случаях, определенных федеральным законом, они могут назначаться соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

***Стадии подготовки и проведения муниципальных выборов.***

- составление списков избирателей;

- образование избирательных округов;

- образование избирательных участков;

- формирование избирательных комиссий;

- выдвижение кандидатов;

- регистрацию кандидатов;

- предвыборную агитацию;

- финансирование выборов;

- организацию и порядок голосования;

- подсчет голосов избирателей и опубликование результатов голосования.

Данные о результатах выборов в органы местного самоуправления публикуются в течение двух месяцев со дня голосования.

Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ
(ред. от 07.05.2009)
"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
(принят ГД ФС РФ 16.09.2003)

Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ
(ред. от 12.07.2006)
"Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"
(принят ГД ФС РФ 23.10.1996)
(вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления")

Указ Президента РФ от 21.03.1994 N 557
"О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления"

Указ Президента РФ от 22.12.1993 N 2265
"О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"

Указ Президента РФ от 29.10.1993 N 1797
(ред. от 10.01.2003)
"Об утверждении основных положений о выборах в органы местного самоуправления"

Указ Президента РФ от 26.10.1993 N 1760
(ред. от 22.12.1993)
"О реформе местного самоуправления в Российской Федерации"
(вместе с "Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы")

"Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
(постатейный)
(4-е издание, переработанное)
(Подсумкова А.А., Чаннов С.Е.)
(отв. ред. С.Е. Чаннов)
("Ось-89", 2008)

"Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
(постатейный)
(2-е издание, дополненное)
(под ред. В.И. Шкатуллы)
("Юстицинформ", 2006)

"Комментарий к ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ"
(постатейный)
(Велиева Д.С., Лысенко В.В., Капитанец Ю.В., Кулушева М.А., Пресняков М.В., Чаннов С.Е.)
(Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2005)

"Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
(под ред. В.И. Шкатуллы)
("Юстицинформ", 2005)

"Научно-практический комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"
(постатейный)
(под ред. А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко)
("НОРМА", 2003)

"Муниципальное право: Учебное пособие"
(Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.)
("Юстицинформ", 2007)

"Система муниципального управления: Учебник для вузов"
(3-е издание, переработанное и дополненное)
(под ред. В.Б. Зотова)
("Питер Пресс", 2007)

"Муниципальное право России: Учебное пособие"
(Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е.)
("Дашков и К", 2006)

"Муниципальное право России: Учебник"
(Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.)
("Юристъ", 2005)

Статья: Место понятия "муниципальные выборы" в федеральном законодательстве
(Михеева В.И.)
("Конституционное и муниципальное право", 2009, N 9)

Статья: Состояние законодательства относительно информирования населения в ходе муниципальных выборов
(Ныров Б.Ф.)
("Государственная власть и местное самоуправление", 2008, N 9)

Статья: Региональные особенности первых муниципальных выборов в Татарстане
(Красильникова О.В.)
("Муниципальная служба: правовые вопросы", 2008, N 3)

Статья: О независимости избирательных комиссий муниципальных образований
(Добровольский П.Е.)
("Административное и муниципальное право", 2008, N 10)

Статья: Муниципальные выборы постсоветского периода в Краснодарском крае. Историческая ретроспектива
(Михеева В.И.)
("Общество и право", 2008, N 2)

Статья: Реформы местного самоуправления 1995 и 2003 гг. как фактор, определяющий количество избираемых органов местного самоуправления
(Михеева В.И.)
("Общество и право", 2008, N 1)

Статья: Значение местных выборов в развитии электоральных процессов в Российском государстве
(Минникес И.В.)
("Конституционное и муниципальное право", 2007, N 18)

Статья: Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе
(Миронов Н.)
("Сравнительное конституционное обозрение", 2007, N 2)

Статья: Представительство населения на муниципальном уровне: конституционно-правовые аспекты
(Захаров И.В.)
("Право и политика", 2007, N 5)

Статья: Особенности организации местного самоуправления и местных выборов в Великобритании
(Лафитский Д.В.)
("Законодательство и экономика", 2006, N 8)

Статья: Население как субъект местного самоуправления
(Усманова Р.М.)
("Конституционное и муниципальное право", 2006, N 5)

Статья: Муниципальные выборы и российские политические партии: участвовать или не участвовать?
(Неровная Н.Н.)
("Государственная власть и местное самоуправление", 2005, N 9)

Статья: Право граждан на представительство в органах публичной власти
(Астафичев П.А.)
("Конституционное и муниципальное право", 2005, N 3)

Статья: Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов
(Миронов Н.М.)
("Адвокат", N 8, 2004)

Статья: Об укреплении законодательных гарантий проведения выборов в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне
(Воробьев Н.И.)
("Журнал российского права", N 1, 2004)