Понятие система органов местного самоуправления

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 130) местное самоуправление в Российской федерации осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления — это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Однако органы местного самоуправления — это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 3) народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это означает, что и государственные органы и органы местного самоуправления — это органы власти народа, органы, через которые народ осуществляет свою власть.

Вместе с тем органы государственной власти и органы местного самоуправления — это разные формы осуществления власти народа. Органы, осуществляющие государственную власть, являются структурными единицами государственного аппарата, государственными органами. Поэтому осуществляемая ими власть народа имеет форму государственной власти.

Органы местного самоуправления не являются составной частью государственного механизма управления. Они, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 12), не входят в систему органов государственной власти, поэтому представляют собой самостоятельную форму реализации народом своей власти.

Однако, не являясь органами государственной власти, органы местного самоуправления осуществляют деятельность, которая носит властный характер, поскольку они выступают однои\_из\_\_ форм реализации власти народа. Поэтому принимаемые ими в пределах своих полномочий решения обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 12) местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Однако это не означает, что органы местного самоуправления могут действовать независимо от имеющихся в стране законов и других актов органов государственной власти. Эти акты для них являются обязательными.

Будучи относительно самостоятельными, органы местного самоуправления тесно связаны с государственными органами. Они в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 132) могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. И в этом качестве органы местного самоуправления выступают как государственно-властные органы, деятельность которых по реализации переданных им полномочий подконтрольна государству.

Согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” (ст. 6) наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами субъектов Российской федерации. Ими же определяются условия, а также порядок контроля государства за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Вместе с тем согласно данному Закону (ст. 14), осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. Решения органов местного самоуправления могут быть отменены органами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда (ст. 44).

В соответствии с федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст. 14) к органам местного самоуправления относятся:

представительные органы местного самоуправления;

иные органы местного самоуправления, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

Согласно Закону (ст. 14) наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения. Они управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления организуют исполнение федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, правовых актов субъектов Российской Федерации. Они оказывают содействие федеральным органам государственной власти, расположенным на их территории, и органам государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляют координацию деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральными законами.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию этих актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Представительные органы местного самоуправления

Представительными органами местного самоуправления являются думы, муниципальные собрания, муниципальные комитеты и т.п. Они состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего

равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Установленный Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст. 15) порядок непосредственного избрания представительных органов местного самоуправления населением исключает возможность формирования районных органов местного самоуправления из представителей органов местного самоуправления городских и сельских поселений, как это было предусмотрено Положением об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы' или, скажем, признания представительным органом местного самоуправления в сельском округе собрания старост, как это было установлено, например, в Положении о местном самоуправлении в Московской области на период поэтапной конституционной реформы от 3 февраля 1994 г.2

Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

установление местных налогов и сборов;

установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” наделяет представительные органы местного самоуправления правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации (ст. 45).

Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

Как уже отмечалось, в отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст. 18) гарантирует депутату представительного органа местного самоуправления условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защиту прав, чести и достоинства.

Срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления не может быть меньше двух лет, а установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

Полномочие депутата представительного органа местного самоуправления начинается со дня его избрания и прекращается с момента начала работы представительного органа местного самоуправления нового состава.

Депутаты представительных органов местного самоуправления могут в соответствии с уставом муниципального образования осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Как уже ранее отмечалось, уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов РФ может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата представительного органа местного самоуправления. Статус депутата представительного органа местного самоуправления и ограничения, связанные с этим статусом, устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ.

Депутаты представительных органов местного самоуправления не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта РФ.

Депутатам представительных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, социальные гарантии, связанные с пребыванием на этой должности, устанавливаются законами субъектов РФ.

Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Уставом муниципального образования может быть предусмотрена должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на Основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного Самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Глава муниципального образования наделяется собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования.

Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

Наименование главы муниципального образования и сроки его полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Так, в Законе Московской области “О местном самоуправлении в Московской области” от 13 июня 1996 г. предусмотрены следующие варианты структуры и полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления: а) если не предусмотрена должность главы муниципального образования, то Советом избирается председатель Совета и назначается глава администрации;

б) если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого Советом из своего состава, то председатель Совета не избирается, глава администрации не назначается, а полномочия председателя Совета выполняет глава муниципального образования; в) если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого населением, и согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования входит в состав Совета с правом решающего голоса, то председатель Совета не избирается, глава администрации не назначается, а полномочия председателя Совета выполняет глава муниципального образования; г) если предусмотрена должность главы муниципального образования, избираемого населением, а согласно уставу муниципального образования глава муниципального образования не входит в Совет, то Советом избирается председатель Совета, а глава администрации не назначается'.

Глава местного самоуправления имеет полномочия главы местной администрации в полном объеме) Если же Устав о местном самоуправлении не предусматривает должность главы местного самоуправления, то граждане избирают главу администрации сроком на 4 года, а представительный орган местного самоуправления избирает своего председателя.

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования подотчетен населению непосредственно, а также представительному органу местного самоуправления.

Надо сказать, что до недавнего времени главы местного самоуправления (местной администрации), как правило, назначались вышестоящим главой администрации. Однако в соответствии со статьей 59 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 28 августа 1995 г. (с учетом изменений, внесенных в Закон 22 апреля 1996 г. главы местных администраций (главы местного самоуправления), назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено федеральным законом, сохраняют свои полномочия до избрания (назначения) соответствующего органа, должностного лица с учетом положений данного Федерального закона, но не более шестнадцати месяцев со дня вступления в силу Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации” от 28 августа 1995 г. (данный Закон вступил в силу 1 сентября 1995 г. — со дня своего официального опубликования).

В уставе муниципального образования помимо представительных органов и глав муниципальных образований могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления, а также иные должностные лица местного самоуправления как выборные, так и назначаемые.

Наименование такого рода органов местного самоуправления, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Образование этих органов местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (ст. 17) не допускается.

Выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Этим правом определяется также наименование выборных должностных лиц и сроки их полномочий. Выборные должностные лица в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Наименование назначаемых должностных лиц местного самоуправления, порядок их назначения, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации