

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций
и управления на базе администрации
Энгельсского муниципального района

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
ПРАВОВАЯ ОСНОВА, СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 5 курса 526 группы
направления подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное
управление»
Социологического факультета

Ключниковой Екатерины Николаевны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент

подпись, дата

Е.В. Сайганова

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор

подпись, дата

Л.С. Аникин

Саратов 2018

Общая характеристика работы

Актуальность темы бакалаврской работы обусловлена продолжающимся процессом становления в Российской Федерации как демократического правового государства, так и гражданского общества, что, в свою очередь, требует эффективного функционирования системы местного самоуправления. Согласно законодательству РФ одним из обязательных, системообразующих элементов структуры органов власти любого муниципального образования должен являться представительный орган, призванный играть огромную роль в практической реализации принципа разделения властей на уровне местного самоуправления и воплощающий идеи народовластия, самоорганизации и самоответственности населения в процессе решения вопросов местного значения.

Становление и развитие институтов представительной демократии в системе местного самоуправления является важнейшей задачей, стоящей перед российским обществом, поскольку данный процесс еще весьма далек от завершения, он сталкивается с многочисленными трудностями как юридического характера, связанными с неоднозначностью и нечеткостью формулировок и регламентации механизмов формирования и функционирования муниципальных представительных органов, так и с социальными противоречиями. Речь идет о крайне низкой вовлеченности населения нашей страны в указанный процесс, свидетельством чего является очень низкая явка избирателей на выборы в муниципальные парламенты. Кроме того, практика функционирования представительных органов власти местного самоуправления в России продемонстрировала необходимость совершенствования законодательства в вопросах более точного определения их компетенции, регламентации их ответственности, а также ответственности перед представительными органами муниципальных образований их глав. Дискуссионными остаются вопросы о статусе

депутатов муниципальных парламентов. Все перечисленные, а также другие проблемы обуславливают актуальность выбранной темы, объясняют необходимость проведения всестороннего исследования и осмысления правовой природы представительного органа местного самоуправления, его структуры и функций.

Степень научной разработанности темы бакалаврского исследования достаточно велика. Прежде всего, следует отметить ученых-государствоведов, в работах которых изучаются различные аспекты принципа разделения властей в государстве, института народного представительства - С.А. Авакьян¹, И.П. Кененова², И.И. Кузнецов³, И.А. Старостина⁴, Б.С. Эбзеев⁵, А.Е. Постников⁶.

Система публично-властных органов, одним из элементов которой являются представительные органы власти, в том числе и на уровне местного

¹ См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России. / Сурен Адиебекович Авакьян. Учебный курс. - 5, перераб. и доп. - Москва : Юридическое издательство Норма ; Москва : ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2014. - 912 с.; Авакьян, С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 58-114.

² См.: Кененова, И.П. Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 115-174.

³ См.: Кузнецов, И.И. Политические механизмы разделения властей в современной России / И. И. Кузнецов; под ред. А. А. Вилкова. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010. - 359 с.

⁴ См.: Старостина, И.А. Проблемы регионального уровня разделения властей в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 175-229.

⁵ См: Эбзеев, Б. С. Конституционное право России / Б. С. Эбзеев, А. С. Под ред. Прудников. – М.: Юнити, 2014. - 671 с.; Конституционное право России / [Б. С. Эбзеев [и др.]] ; под ред.: Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ, 2013. - 687 с.; Эбзеев, Б.С. Введение в Конституцию России: Монография / Б.С. Эбзеев. - Москва : Юридическое издательство Норма ; Москва : ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2013. - 560 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=373229>

⁶ Постников, А.Е. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. и др. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 237 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=542985> (дата обращения: 12.01.2018)

самоуправления является объектом исследования в работах С.В. Васильева, А.В. Виноградова¹, С.А. Авакьяна, Г.М. Шамаровой², Л.Р. Симонишвили³. Парламентское право в целом исследуется в работах И.В. Гранкина⁴.

Отдельно следует выделить труды таких авторов как С.Ю. Наумов, С.Г. Соловьев⁵, Г.Н. Чеботарев⁶, В.С. Четвериков⁷, Е.С. Шугрина⁸, посвященные российскому муниципальному праву. В них рассматриваются и отдельные аспекты исследуемой темы. Изучению собственно организационно-правовых основ деятельности представительных органов местного самоуправления посвящены работы С.В. Нарутто⁹, Н.В. Джагаряна¹⁰, К.В. Мурычева¹¹, А. Чириковой¹².

¹ См.: Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. - М.: ЭКСМО, 2015. - 560 с.

² См.: Шамарова, Г. М. Основы государственного и муниципального управления [Электронный ресурс] Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks./ Шамарова Г. М. – М.: 2013. - 320 с.

³ См.: Симонишвили, Л.Р. Модели организации государственной власти / Лия Робертовна Симонишвили. - Москва: Московская финансово-промышленная академия (МФПА), 2012. - 304 с.

⁴ Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 304 с.

⁵ См.: Соловьев, С.Г. Муниципальное право России. / Соловьев С.Г. - М.:НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 158 с.

⁶ См.: Чеботарев, Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права / Г.Н. Чеботарев, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, А.А. Мишунина; Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 304 с.

⁷ См.: Четвериков, В.С. Муниципальное право / В.С. Четвериков. - 5-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ Инфра-М, 2013. - 208 с.

⁸ См.: Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 576 с.

⁹ См.: Нарутто, С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. - Москва: ООО "Юридическое издательство Норма"; Москва: ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2017. - 272 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=753366> (дата обращения: 12.01.2018)

¹⁰ См.: Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты: монография / Н.В. Джагарян. - Ростов н/Д: Издательство ЮФУ, 2010. - 168 с.

¹¹ См.: Мурычев, К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации / Константин Васильевич Мурычев. - Москва : Юридическое издательство Норма, 2011. - 240 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=460721> (дата обращения: 12.01.2018)

¹² См.: Чирикова, А. Модели взаимодействия органов власти на местном уровне: давление, манипулирование, торг? // Вестник Института социологии. 2014. №9. С 81-100.

Однако многие актуальные теоретические и практические вопросы функционирования представительных органов местного самоуправления исследованы еще не до конца, что вызывает необходимость дополнительного изучения.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с различными аспектами функционирования представительных органов местного самоуправления.

Предметом исследования являются правовые основы функционирования, структура, функции и полномочия представительных органов местного самоуправления Российской Федерации и Советского муниципального района Саратовской области.

Целью данной бакалаврской работы является анализ закономерностей и особенностей функционирования представительных органов местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач**:

- рассмотреть представительные органы местного самоуправления в качестве элемента системы представительных органов власти в Российской Федерации;

- проанализировать структуру представительных органов местного самоуправления на примере Советского муниципального района Саратовской области;

- исследовать полномочия и функции представительных органов в системе местного самоуправления на примере Муниципального Собрания Советского муниципального района.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

Содержание исследования

Во введении обосновывается актуальность исследования, степень его научной разработанности, ставятся цель и задачи, определяются предмет и объект исследования, а так же структура работы.

В первом разделе, который носит название «Представительные органы местного самоуправления как элемент системы представительных органов власти в Российской Федерации», рассмотрена специфика местного самоуправления в РФ как сложного многоаспектного социального явления.

Здесь раскрыта суть самого понятия «местное самоуправление» с различных точек зрения. С точки зрения российского законодательства под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»¹. В то же время в научной литературе встречаются определения, интерпретирующие рассматриваемое понятие в качестве особого способа организации власти на местном уровне, для которого характерны такие признаки, как выборность органов и должностных лиц, самостоятельность в решении вопросов местного значения, материально-финансовая независимость². Также местное самоуправление определяется исследователями в качестве децентрализованной формы управления, предполагающей определенную самостоятельность и автономность местных

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

² См.: Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - С. 48-49.

органов; формы самоорганизации граждан на уровне муниципального образования; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения¹.

Т.к. в теме бакалаврского исследования идет речь о представительных органах местного самоуправления, в данном разделе определена сущность понятия «представительства», под которым в широком смысле следует понимать «выражение чьих-либо интересов, совершение каких-либо действий в силу имеющихся оснований одним лицом в интересах и от имени другого лица»².

Так же дано определение представительному органу местного самоуправления. В бакалаврской работе под представительным органом муниципального образования понимается орган публичной власти муниципального образования, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, и наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций³. Деятельность представительных органов местного самоуправления, как и иных органов местного самоуправления, регламентируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного

¹ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А.) (под ред. Л.П. Жуковской) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.01.2018)

² Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты: монография / Н.В. Джагарян. - Ростов н/Д: Издательство ЮФУ, 2010. – С.35.

³ См.: Мурычев, К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Константин Васильевич Мурычев. - Москва : Юридическое издательство Норма, 2011. - С. 49. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=460721> (дата обращения: 12.01.2018)

самоуправления в Российской Федерации»¹. Однако конституционно-правовая основа деятельности представительных органов муниципальных образований является гораздо более широкой. Она заложена в ст. 130 Конституции РФ. Еще одним уровнем нормативно-правового закрепления деятельности представительных органов местного самоуправления являются непосредственно Уставы муниципальных образований, регламентирующие вопросы, касающиеся организации непосредственной их работы, определяющие порядок распоряжения муниципальной собственностью, специфику бюджетного процесса, и т.д.

Во втором разделе рассмотрена структура и организация работы представительного органа местного самоуправления на примере Советского муниципального района Саратовской области.

Советский муниципальный район (далее - СМР) расположен в пределах левобережной части долины реки Волга, его административным центром является рабочий поселок Степное, расположенный в 80 км. от областного центра – г. Саратова. В соответствии с Уставом СМР его представительным органом является Муниципальное Собрание Советского муниципального района². Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Что касается Муниципального Собрания СМР, то оно формируется из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с нормой представительства, установленной Законом Саратовской области от

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

² Устав Советского муниципального района Саратовской области (ред. от 27.09.2017) Принят на референдуме Советского района 22 декабря 1996 года. [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

29 октября 2014 № 131- ЗСО «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов в Саратовской области» исходя из численности населения поселения. По данным Саратовстата численность населения Советского муниципального района на 1 января 2017 года составила 26642 человека¹. В соответствии с этим количество депутатов Муниципального Собрания СМР составляет 19 человек.

К числу структурных элементов местного представительного органа относятся его руководящие органы, функционально-отраслевые подразделения - постоянные и временные комиссии, аппарат, территориальные органы. Схематично структура Муниципального Собрания Советского муниципального района пятого созыва отображена в Приложении А.

Так же в данном разделе рассмотрены организационно-правовые формы работы, характерные для представительных органов власти в РФ. Это заседания (открытые и закрытые, очередные и внеочередные; чрезвычайные, по не терпящим отлагательства вопросам; а также выездные и стационарные; по поводу каких-либо торжеств и т.д), депутатские слушания, совещания, конференции, круглые столы, семинары, пресс-конференции и т.д.

В третьем разделе бакалаврской работы изучены полномочия и функции представительных органов в системе местного самоуправления на примере Муниципального Собрания Советского муниципального района.

Полномочия органов местного самоуправления могут быть определены как закрепленный федеральным, региональным и муниципальным законодательством комплекс прав и обязанностей за органами и должностными лицами местного самоуправления с целью решения последними на территории муниципального образования вопросов местного значения.

¹ Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://srtv.gks.ru> (дата обращения 05.02.2018). Загл. с экрана. Яз. рус.

Пункт 10 ст. 35 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет весь комплекс полномочий, относящихся к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления¹.

Этот нормативный акт к исключительной компетенции представительного органа местного уровня относит также утверждение бюджета, подготовку отчета о его исполнении, тем самым наделяя муниципальный парламент исключительным правом определения основных направлений и путей развития муниципального образования в различных отраслях и сферах жизнедеятельности. Исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования является установление порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Им же регламентируется создание, реорганизация и ликвидация муниципальных учреждений и предприятий, устанавливаются тарифы на их услуги, определяется порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных учреждений, организаций и предприятий².

Далее в разделе более подробно рассмотрены полномочия и основные виды деятельности Муниципального собрания Советского муниципального района, а так же рассмотрены пункты, в случае которых его полномочия прекращаются.

На основе анализа полномочий представительных органов местного самоуправления сформирован и перечень выполняемых ими функций. Можно выделить три их группы: нормотворческие (или правотворческие), учредительные и контрольные. Учредительные функции представительного органа местного самоуправления реализуются в процессе выборов глав

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

² Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

муниципальных образований, формирования других органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований. Так, реализуя указанную функцию, Муниципальное Собрание СМР выбирает главу муниципального района. Под нормотворческим процессом, понимается принятие общеобязательных нормативных правовых актов. Субъектами правотворческой инициативы в Советском муниципальном районе являются депутаты Муниципального Собрания, председатель Муниципального Собрания, глава муниципального района, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан в порядке правотворческой инициативы, а также органы администрации муниципального района и прокурор района. Принятие нормативно-правовых актов Муниципальным Собранием СМР осуществляется большинством голосов от закрепленного Уставом СМР числа депутатов. Контрольные функции в пределах полномочий осуществляются Муниципальным Собранием в процессе заседаний Муниципального Собрания; заседаний комиссий, депутатских и рабочих групп; подготовки проектов решений; - работы с избирателями; участия в совещаниях, конференциях, семинарах, депутатских слушаниях; обращений с депутатскими запросами. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления муниципального района, их органов и должностных лиц осуществляется в форме запросов; изучения материалов проверок контрольных органов, материалов, полученных от населения, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Советского муниципального района; заслушивания информации о работе органов местного самоуправления муниципального района. В структуру муниципального собрания СМР входит специально созданный контрольный орган, способствующий реализации контрольной функции представительного органа власти (См.: Приложение А) – Контрольно-счетный орган (далее - КСО). Целью его деятельности является

муниципальный финансовый контроль, осуществляемый в двух формах мероприятий - контрольных и экспертно-аналитических.

В заключении подводятся итоги бакалаврского исследования, где стоит отметить, что на сегодняшний день можно констатировать, что во всех муниципальных образованиях соответствующей численностью населения сформированы и функционируют представительные органы местного самоуправления. Они представляют собой избираемые населением муниципального образования в обязательном порядке, самостоятельно действующие коллегиальные органы. Представительные органы местного самоуправления реализуют принцип народовластия при решении вопросов местного значения, занимаются нормотворческой, контрольной и иной деятельностью и наделены в связи с этим соответствующими полномочиями. Роль и значимость данных органов в формировании в России демократического государства и гражданского общества чрезвычайно важна, поскольку в соответствии со своей социально-правовой природой они способны в наибольшей мере отражать интересы населения муниципального образования. Реальная практика местного самоуправления в Российской Федерации, к сожалению, демонстрирует крайне низкую готовность граждан принимать в нем участие. Организационная система местного самоуправления рассматривается населением как обособленный от них официальный субъект управления, призванный самостоятельно решать все возложенные на него задачи. В этой ситуации роль и значение институтов представительной демократии как обеспечивающих реализацию народовластия в опосредованной органами местного самоуправления форме, объективно возрастают.

На сегодняшний день структура представительных органов местного самоуправления, их полномочия и функции в РФ достаточно четко регламентируются как федеральным, так и региональным законодательством. Исследование нормативно-правовых основ деятельности Муниципального Собрания Советского муниципального района позволило подробно

рассмотреть его структуру, функции и полномочия, а также сделать вывод о соответствии муниципальных нормативных актов федеральному и региональному законодательству.

**Структура
Муниципального Собрания
Советского муниципального района (пятого созыва)**

