

Научная статья
<https://doi.org/10.23672/SAE.2023.75.53.033>
УДК 342.553



ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Иванов А.А.,

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация. В статье рассматривается содержание понятия «представительный орган муниципального образования». Изменение правовых норм свидетельствует об отсутствии единства взглядов, а также единообразного подхода к его определению.

Цель: определить содержание понятия представительного органа местного самоуправления и изучить организационно-правовые аспекты представительного органа муниципального образования.

Методы: анализ, синтез, обобщение и систематизации научных источников по проблеме исследования.

Результаты. Описаны организационно-правовые аспекты представительного органа муниципального образования, которые детально отражаются при описании признаков, характеризующих указанный орган власти. В качестве примера проанализированы организационно-правовые аспекты представительного органа городского округа Красногорск Московской области.

Выводы. Сделан вывод о том, что совокупность признаков представительного органа муниципального образования, отражающих его организационно-правовые аспекты функционирования, определяют первостепенное, важное значение данного органа власти в общей структуре системы местного самоуправления.

Ключевые слова: представительный орган, муниципальное образование, система местного самоуправления, депутаты, население

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE REPRESENTATIVE BODY OF THE MUNICIPALITY

Artem A. Ivanov,

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract. The content of the concept of a representative body of a municipality is considered in the article. The change in legal norms indicates a lack of unity of views, as well as a uniform approach to its definition.

Object: to determine the content of the concept of a representative body of local self-government and to study the organizational and legal aspects of a representative body of a municipality.

Methods: analysis, synthesis, generalization and systematization of scientific sources on the research problem.

Findings. The organizational and legal aspects of the representative body of the municipality are described, which are reflected in detail when describing the features that characterize the specified authority. As an example, the organizational and legal aspects of the representative body of the Krasnogorsk city district of the Moscow region are analyzed.

Conclusions. It is concluded that the set of features of the representative body of the municipality, reflecting its organizational and legal aspects of functioning, determine the paramount, importance of this authority in the overall structure of the local self-government system.

Key words: representative body, municipality, local self-government system, deputies, population

Введение.

В российском государстве закреплена, в том числе и на законодательном уровне, четкая структура местного самоуправления, которая в качестве одного из элементов включает в себя представительный орган муниципального образования.

Содержание понятия «представительный орган» в доктрине права менялось по причине развития правовых норм, регулирующих его деятельность и определяющих его правовой статус и компетенцию. Тем самым, изучая теоретические воззрения различных ученых относительно содержания понятия «представительный орган муниципального образования», можно отметить отсутствие единства взглядов, а также единообразного подхода к его определению. К примеру, И.С. Назарова при определении содержания понятия «представительный орган муниципального образования» использовала нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6], который в настоящее время не действует. Она определяла представительный орган местного самоуправления как «орган местного

самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования» [8, с. 70].

С.Г. Соловьев, сформулированное им определение представительного органа муниципального образования, основывал на выделении его гражданско-правового статуса. Согласно его мнению, рассматриваемый вид органа местного самоуправления является публичным, поэтому, как и любой представительный орган, относящийся к указанной группе, наделен гражданско-правовым статусом. Согласно точке зрения С.Г. Соловьева, представительный орган необходимо определить как «выборное муниципально-властное учреждение, представляющее интересы местного населения, состоящее из депутатов, наделенное определенной компетенцией и реализующее представительскую, нормотворческую и контрольную функции в системе местного самоуправления» [9, с. 254-255]. Кроме того, можно выделить определение представительного органа муниципального образования как коллегиального и выборного: «...состоящий из депутатов, количество и срок полномочий которых определяется в

уставе муниципального образования» [7, с. 138].

Указанные определения представительного органа муниципального образования являются неполными, так как в них не отражено законодательно закрепленное право муниципальных образований, в зависимости от их типа, включать в структуру представительного органа главу поселения.

Тем самым, содержание понятия «представительный орган муниципального образования» необходимо сформулировать следующим образом: это выборный, коллегиальный орган, деятельность которого основана на общепризнанных конституционных нормах и принципах, детально раскрывающихся в нормах федерального законодательства (Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] и иные нормативные правовые акты), а также положениями местного законодательства, формируемый исходя из типа муниципального образования, реализующий свою компетенцию посредством выполнения таких функций как представительная, контрольная, нормотворческая в целях отражения интересов населения конкретного муниципального образования.

Организационно-правовые аспекты представительного органа муниципального образования необходимо определить как систему организации внутренней структуры и деятельности указанного органа власти в

соответствии с нормами и принципами действующего законодательства с целью представления интересов населения и с учетом типа муниципального образования.

Результаты.

Организационно-правовые аспекты представительного органа муниципального образования можно рассмотреть детально при анализе признаков, характеризующих анализируемый орган власти. В данном исследовании в качестве примера будут проанализированы организационно-правовые аспекты представительного органа городского округа Красногорск Московской области (далее городской округ Красногорск), деятельность которого, помимо норм федерального законодательства, определена Уставом данного муниципального образования [5], законами Московской области и иными нормативными правовыми актами.

Представительным органом, включенным в структуру местного самоуправления городского округа Красногорск, является Совет депутатов.

В качестве первого признака анализируемого вида органа необходимо назвать его обязательное наличие в структуре местного самоуправления. При этом, как указывалось ранее, необходимо учитывать, предусмотренные нормами действующего законодательства, исключения.

Вторым признаком представительного органа муниципального образования является его индивидуальное наименование, которое для каж-

дого муниципального образования определяется законом субъекта РФ. При этом учету подлежат такие аспекты, как исторические и местные традиции. Примерами наименования представительного органа муниципального образования является Совет, Дума, Собрание. Так, нормами, содержащимися в статье 1 Закона Московской области от 31 марта 2005 г. № 98/2005-ОЗ «О наименовании органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области» [2]. Наименование представительного органа муниципального образования городского округа должен быть Совет депутатов городского округа.

Третьим признаком представительного органа муниципального органа, отражающий организационно-правовой аспект, это ограниченный срок осуществления полномочий. Нормами ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно, пунктом 7 части 1 статьи 44 определение срока действия выборного представительного органа определяется положениями устава конкретного муниципального образования. Однако при формировании индивидуального срока полномочий представительного органа обязательно должны учитываться базовые региональные нормы.

Так, Уставом городского округа Красногорск определено, что срок полномочий представительного органа – Совета депутатов составляет пять лет. Данное положение Устава

основано на норме, содержащейся в части 1 статьи 2 Закона Московской области от 24 декабря 2019 г. № 276/2019-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области», которая закрепляет, что аналогичный срок полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области [4].

Далее, рассмотрим четвертый признак представительного органа муниципального образования, которым является особый характер деятельности данного органа. Данный характер можно описать как представительная деятельность. Данный признак отражает сущность и значение представительного органа и, следовательно, наиболее точно отражает его организационно-правовой аспект. Деятельность представительного органа муниципального образования в общем виде можно описать как выражение интересов местного населения. Это позволяет наделить указанный орган правом принимать значимые решения от имени населения, действующие в границах конкретного муниципального образования и носящие обязательный для всех категорий субъектов характер.

Особенной характеристикой, индивидуализирующей представительный орган муниципального образования, является включение в нормативные правовые акты, регулирующие его деятельность, положения о подотчетности населению. Такое по-

ложение включают не все муниципальные образования. При этом указывается о том, что такая подотчетность носит непосредственный характер.

Уставом городского округа Красногорск закреплено положение о подотчетности председателя Совета депутатов, как лица его возглавляющего, населению (часть 2 статья 31).

Кроме того, нормами части 13 статьи 35 Устава городского округа Красногорск, закреплено положение индивидуализирующее ответственность депутата Совета депутатов, как структурной единицы представительного органа перед населением, путем его подконтрольности т подотчетности, что позволит обеспечить законные права и интересы его избирателей.

При этом в указанных нормах не закрепляется, что такая подотчетность и подконтрольность носит непосредственный характер.

Изложенная формулировка представительского характера деятельности Совета депутатов, как представительного органа муниципального образования городской округ Красногорск, является правильной. Верным также является определение подотчетности и подконтрольности перед населением депутатов, как элементов в своей совокупности составляющих внутреннюю структуру указанного органа. Это, в общем смысле, отражает подотчетность рассматриваемого органа местного самоуправления населению. При этом отражен опосредованный харак-

тер такой подотчетности. Неверно, по нашему мнению, указывать на непосредственную подотчетность населению, что подтверждают изложенные выше доводы.

Пятым признаком представительного органа муниципального образования, отражающего организационно-правовые аспекты его функционирования и деятельности, является исключительный характер его полномочий, которыми он наделяется. Полномочия указанного органа производны от его компетенции, так как являются его обязательной составной частью.

Правовое регулирование полномочий представительного органа муниципального образования на федеральном уровне закреплены в нормах части 10 статьи 35 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». исключительный характер полномочий рассматриваемого органа позволят детально сформулировать положения о его ответственности.

Кроме того, необходимо отметить широкий характер полномочий представительного органа муниципального образования, так как они охватывают все сферы жизнедеятельности, как государства, так и общества, члены которого проживают на территории, расположенной в границах конкретного муниципального образования. Тем самым, проявляется общий характер его компетенции.

Еще одним признаком представительного органа муниципального образования является применение

особого инструмента для формирования его внутренней структуры. Указанным инструментом является проведение прямых выборов. Закрепление указанного инструмента формирования представительного органа муниципального образования позволяет реализовать концептуальную идею местного самоуправления, согласно которой в качестве основного субъекта определено его население.

Заключение.

Таким образом, необходимо сделать следующий вывод. Согласно нормам действующего законодательства, как федерального, так и местного, представительному органу муниципального образования отведено первостепенное значение. Это помимо норм действующего законодательства отражается в специфических направлениях его деятельности, индивидуализирующих его.

Одним из направлений его деятельности является формирование иных органов местного самоуправления: избирает главу муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, если уставом муниципального образования не предусмотрено его избрание непо-

средственно населением на муниципальных выборах; определяет структуру местной администрации и назначает на должность главу местной администрации; создает контрольно-счетный орган муниципального образования, а также определяет возможность создания иных органов местного самоуправления.

Для представительного органа характерно наличие нормотворческой функции, суть которой состоит в утверждении планов и программ развития муниципального образования. В процессе осуществления данной функции формируются цели и задачи деятельности других органов, включенных в структуру местного самоуправления.

Представительный орган муниципального образования наделен исключительной компетенцией, суть которой обосновывается тем, что в его ведении находится разрешение важных вопросов местного значения. Первостепенное значение представительного органа муниципального образования также определяется его законными контрольными функциями, которые он реализует относительно других органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование в формате double-blind peer review (рецензенту неизвестны имя и должность автора, автору неизвестны имя и должность рецензента). Рецензия может быть предоставлена заинтересованным лицам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are reviewed in the double-blind peer review format (the reviewer does not know the name and position of the author, the author does not know the name and position of the reviewer). The review can be provided to interested persons upon request.

Литература

1. *Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.07.2023 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.*
2. *Закон Московской области от 31 марта 2005 г. № 98/2005-ОЗ (ред. от 01.11.2017 г.) «О наименовании органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области»: принят Постановлением Московской областной Думы от 16 марта 2005 г. № 6/132-П // Ежедневные новости. Подмосковье. 02.04.2005. № 59.*
3. *Закон Московской области от 28 декабря 2016 г. № 186/2016-03 (ред. от 12.05.2017 г.) «Об организации местного самоуправления на территории Красногорского муниципального района» // Ежедневные новости. Подмосковье. 12.01.2017. № 4.*
4. *Закон Московской области от 24 декабря 2019 г. № 276/2019-ОЗ (ред. от 09.12.2020 г.) «О сроке полномочий представительных органов городских округов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав городских округов Московской области» // Ежедневные новости. Подмосковье. 10.01.2020. № 2.*
5. *Устав городского округа Красногорск Московской области: принят решением Совета депутатов городского округа Красногорск Московской области 08 сентября 2017 г. (ред. от 04.08.2022 г.) № 247/16 // Красногорские вести. 18.10.2017. № 133.*
6. *Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005 г.) (утратил силу) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.08.1995. № 35. Ст. 3506.*
7. *Муниципальное право России: учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. 416 с.*
8. *Назарова И.С. Основные институты муниципального права: учебное пособие / И.С. Назарова. Белгород: Издательский Дом «Белгород», 2014. 207 с.*
9. *Соловьев С.Г. Муниципально-властные институты в местном самоуправлении Российской Федерации: монография / С.Г. Соловьев. СПб: ЮЦ-Пресс, 2003. 328 с.*

References

1. *Federal Law of October 6, 2003 No. 131-FZ (as amended on July 20, 2023) «On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 06.10.2003. No. 40. Art. 3822.*
2. *Law of the Moscow Region of March 31, 2005 No. 98/2005-OZ (as amended on November 1, 2017) «On the Name of Local Self-Government Bodies of Municipalities of the Moscow Region»: adopted by the Decree of the Moscow Regional Duma of March 16, 2005 No. 6/132-P // Daily news. Moscow region. 04/02/2005. No. 59.*
3. *Law of the Moscow Region dated December 28, 2016 No. 186/2016-03 (as amended on May 12, 2017) «On the organization of local self-government on the territory of the Krasnogorsk municipal district» // Daily News. Moscow region. 01/12/2017. No. 4.*
4. *Law of the Moscow Region dated December 24, 2019 No. 276/2019-OZ (as amended on December 9, 2020) «On the term of office of representative bodies of urban districts of the Moscow Region, the term of office and the procedure for electing the heads of urban districts of the Moscow Region» // Daily news. Moscow region. 01/10/2020. No. 2.*
5. *Charter of the city district of Krasnogorsk, Moscow region: adopted by the decision of the Council of Deputies of the city district of Krasnogorsk, Moscow region on September 08, 2017 (as amended on 08/04/2022) No. 247/16 // Krasnogorskie vesti. 10/18/2017. No. 133.*
6. *Federal Law of August 28, 1995 No. 154-FZ (as amended on July 21, 2005) (repealed) «On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation» // Collection of Legislation of the Russian Federation. 08/28/1995. No. 35. Art. 3506.*

7. *Municipal law of Russia: textbook / otv. ed. G. N. Chebotarev. M.: Norma: INFRA-M, 2021. 416 p.*

8. *Nazarova I.S. Basic institutions of municipal law: textbook / I.S. Nazarov. Belgorod: Belgorod Publishing House, 2014. 207 p.*

9. *Soloviev S.G. Municipal authorities in the local self-government of the Russian Federation: monograph / S.G. Solovyov. St. Petersburg: Yuts-Press, 2003. 328 p.*

Информация об авторе

Иванов Артем Александрович, аспирант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), e-mail: artem.krasnogorsk@mail.ru

Artem A. Ivanov, Postgraduate student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RAS-HiGS)