

УДК 342.9

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В Г. РОСТОВЕ-НА-ДОНУ**

Абдуллаев Р.С.
ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)
Ростов-на-Дону
Махотенко М.А.
ЧОУ ВО ЮУ (ИУБиП)
Ростов-на-Дону
e-mail: mahotenko@iubip.ru

Аннотация: статья посвящена проблемам нормативно-правового регулирования компетенции органов местного самоуправления, а также контролю со стороны государства за органами местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальная служба; муниципальное законодательство; организационно-правовой статус органа местного самоуправления, местное самоуправление

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL STATUS OF LOCAL
GOVERNMENTS IN ROSTOV-ON-DON**

Abdullaev R.S
PEI HE SU (IMBL)
Rostov-on-Don
Makhotenko M.A.
PEI HE SU (IMBL)
Rostov-on-Don
e-mail: mahotenko@iubip.ru

Abstract: the article is devoted to the problems of legal regulation of the competence of local governments, as well as state control over local governments.

Keywords: municipal service; municipal legislation; organizational and legal status of local self-government, local self-government

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления являются самостоятельными равноправными

субъектами конституционно-правовых отношений, наделенными собственными полномочиями. Реализация этих полномочий осуществляется в интересах населения с учетом 35 Статьи 130 Конституции Российской Федерации, принятой 12.12.1993 всенародным голосованием. // Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, №4, Ст. 445. 229 исторических и местных традиций, что вытекает из самого определения «местного самоуправления», данного в части 2 статьи 1 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Особая роль, которая отводится органам местного самоуправления в процессе решения вопросов местного значения, определяет потребность установления конституционных гарантий их деятельности. [5]

Организационно-правовой статус органов местного самоуправления это сложная юридически значимая категория, которая включает в себя права, обязанности и ответственность муниципальных служащих.

Право иметь организационно-правовой статус органа местного самоуправления и осуществлять в связи с этим соответствующую деятельность, закреплено в Конституции РФ и иных нормативно-правовых актах, конкретизирующих определенные аспекты их деятельности. Так, Областным законом Ростовской области от 28 декабря 2005 года № 436-ЗС «О местном самоуправлении в Ростовской области» регулируется профессиональная служба органов местного самоуправления по Ростовской области. Данным законом также определяются: права граждан на осуществление местного самоуправления; полномочия органов государственной власти Ростовской области в области местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления и другое [1].

П.1 ст.15 Областного закона определяет структуру органов местного самоуправления, а именно: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, осуществляющая исполнительно-распорядительные функции, контрольно-

счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В п.2 данной статьи указывается обязательность наличия в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд иных особенностей. Таким образом, представители административно-территориальных единиц, из которых состоит Ростовская область, а именно: городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений – должны осуществлять свои полномочия, опираясь на нормы, закрепленные в Областном законе.

Что касается непосредственно города Ростова-на-Дону, то его Устав от 9 апреля 1996 года № 211 устанавливает, что в соответствии со ст. 35.1 структуру органов местного самоуправления также составляют: представительный орган, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган и контрольно-счетный орган. Соответственно данные органы представляют: Ростовская-на-Дону городская Дума, Председатель городской Думы, Администрация города Ростова-на-Дону и Контрольно-счетная палата города Ростова-на-Дону. Причем каждый из этих органов наделен определенными правами и обязанностями, установленными также в Уставе города Ростова-на-Дону [2].

Полномочия органа местного самоуправления города Ростова-на-Дону это определенные действия, закрепленные Уставом города, в рамках которых муниципальные служащие осуществляют свою деятельность. В действующем Уставе закреплен ряд положений непосредственно или опосредовано регламентирующие полномочия представительных органов местного самоуправления. К ним относятся:

-Ч.2 ст. 77 Устава – право законодательной инициативы в Законодательном Собрании Ростовской области принадлежит Городской Думе;

-Ч.1 ст. 85 Устава – правом вносить предложения об изменении и дополнении Устава обладают Председатель городской Думы – глава города Ростова-на-Дону, городская Дума, глава Администрации города, а также группа депутатов численностью не менее одной трети установленного числа депутатов городской Думы.

-Ч. 4 ст. 85 Устава – Ростовская - на - Дону городская Дума обладает исключительным правом толкования положений Устава и так далее.

Ряд полномочий с течением времени меняется, увеличивается или уменьшается. Так, например, городское самоуправление по предметам собственного ведения по состоянию на 2018 год обладает 42 полномочиями.

Поскольку в деятельность органов местного самоуправления входят не только полномочия, но и предмет ведения, необходимо различать данные понятия. Так, под предметом ведения органа местного самоуправления понимается конкретная сфера деятельности с определенным кругом вопросов, в рамках которой и действует орган местного самоуправления. В совокупности, полномочия и предмет ведения составляют компетенцию органа местного самоуправления. Аналогичную позицию высказывают в своих трудах О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, определяющие компетенцию органов местного самоуправления как структуру, складывающуюся из предметов ведения, его прав и обязанностей [4].

На сегодняшний день, нормы регулирующие компетенцию органов местного самоуправления, содержатся в большом количестве законодательных актов, в федеральных законах, законах субъектов РФ и иных подзаконных правовых актах. Так, например, полномочия органов местного самоуправления затрагиваются в следующих Федеральных законах: от 21 декабря 1994г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ «О почтовой связи» и так далее. Таким образом, существует явная

необходимость проверить содержание норм в данных актах на соответствие с нормами специального законодательства, регулирующего деятельность местного самоуправления.

В настоящее время на законодательном уровне не закреплено определение понятия «компетенция», что создает некоторые сложности в правовой регламентации данного института. Обозначенная проблема приводит к тому, что в большинстве федеральных законов одни и те же действия органов местного самоуправления имеют разное название. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установление, изменение и отмена местных налогов и сборов являются вопросом местного значения, а ст. 64 Бюджетного кодекса РФ фактически наделяет этими полномочиями представительных органов местного самоуправления. Аналогичная ситуация складывается и в Законе РФ «Об образовании», «Основах законодательства РФ о культуре», которые в качестве полномочий органов местного самоуправления перечисляют то, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к числу вопросов местного значения.

Статья 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» предусматривает ответственность органов местного самоуправления, депутатов соответствующих административно-территориальных единиц и иных должностных лиц местного самоуправления. В соответствии с этой статьей население вправе отозвать депутатов и иных выборных лиц, в случае утраты доверия. Это может произойти в результате принятия противоправных решений или действий выше указанных лиц. В данном случае возникает немало вопросов. Например, как доказать противоправность подобных действий или решений. По российскому законодательству этот вопрос находится в компетенции только одного органа – суда РФ, а это значит, что необходима длительная судебная процедура. В действительности, мало кто захочет осуществить ее.

Надежда в таком случае возлагается только на общественные организации и народные движения.

Допустим, подобная противоправная деятельность доказана. Но это только начальный этап на пути отзыва лица, в отношении которого было утрачено доверие. Следующий этап – это проведение местного референдума. Но, что такое референдум – это сложный организационный процесс, к тому же весьма не дешевый. В таком случае, становится не понятным, кто должен взять на себя функции руководителя и в случае чего нести ответственность за его проведение, или же ответственности подлежит все население, участвующее в референдуме. Так же не понятно из норм закона, каковы реальные последствия этого голосования. Как принудить провинившегося к отставке, если в законе не сказано об автоматическом оставлении занимаемого места. Все перечисленное еще раз показывает не полноту данной нормы Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления». Таким образом, интерпретация данной нормы складывается следующим образом: население наделено правом избрания какого-либо деятеля, вручив ему права, но спросить и привлечь к ответственности за нарушения не в состоянии. Поэтому можно сделать вывод о том, что полноценный контроль со стороны населения «снизу» – это фикция. Данный вывод никаким образом не состыкуется с основами демократического начала органов местного самоуправления.

Контроль «сверху» со стороны государства осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором предусматривается ответственность представительного органа, главы администрации и органов местного самоуправления перед государством. Непосредственно ответственность может наступить перед Президентом, органами исполнительной власти и Субъектов РФ. То есть если противоправные действия будут доказаны, то появляется право распускать представительные органы и снимать с должности главу муниципального

образования. Очевидно, что такой механизм контроля и привлечения к ответственности более эффективный. Но анализ правоприменительной практики свидетельствует об отсутствии существования данного механизма. Не было и такого, что бы губернатор или президент отправили в отставку какого-либо главу местной администрации [3].

Основная функция контроля возложена на органы прокуратуры, которая осуществляет данный контроль в рамках надзора. Но общего надзора явно не достаточно. К исполнительной ветви власти относится так же и полиция. Так, например, в полиции есть подразделение по экономической безопасности, но примеров того, чтобы по их инициативе возбуждались уголовные дела, например коррупционной направленности единицы. Варианта в таком случае два – либо на местах «не воруют», либо правоохранители не заинтересованы в выявлении преступлений. Вероятнее всего, причина данной ситуации в том что руководитель местного отдела полиции по прежнему назначается на должность с согласования главы местной администрации и еженедельно отчитывается перед ним на плановых заседаниях. Выходом из сложившейся ситуации может быть ротация полицейских кадров.

Проблемы правовой регламентации полномочий органами местного самоуправления является актуальными и требуют дальнейшего исследования. От эффективного решения в части государственного контроля за муниципальными органами, будет зависеть не только совершенствования механизма передачи и исполнения полномочий органами местного самоуправления, но и реформа местного самоуправления в целом [4].

Таким образом, для полноценного государственного контроля необходимо располагать постоянной возможностью контролировать использование муниципальной собственности и финансов. Невозможно определить уровень нарушений, не имея возможности проведения аудита его бюджета. Причем контролироваться должны не только расходы, но и доходы. Это касается и самих представителей местной власти. Являясь по

сути приравненными к государственным служащим, они должны правдиво оформлять декларацию о доходах как своих, так и членов своей семьи. Можно сделать вывод, что контроль со стороны государства за органами местного самоуправления хоть и более эффективный, чем гражданский, но оставляет пространство для бесконтрольности и коррупционности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 N 436-ЗС (ред. от 06.08.2019) "О местном самоуправлении в Ростовской области" (принят ЗС РО 27.12.2005) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2019)// КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [URL:http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW186&n=15167#06239917070731855](http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW186&n=15167#06239917070731855) (09.03.2019)
2. "Устав города Ростова-на-Дону" (принят решением Ростовской-на-Дону городской Думы от 09.04.1996 N 211) (ред. от 26.02.2019) (Зарегистрировано Отделом юстиции администрации РО 14.06.1996 N 1) // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [URLhttp://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW186&n=1169#01774853064972277](http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW186&n=1169#01774853064972277) (09.03.2019)
3. Махотенко М.А. Пробелы и коллизии закона о муниципальной службе // Ученые записки Института Управления, Бизнеса и Права. Серия: Право. – 2018. – №2. – С. 218-222.
4. Сулимина В.В. Проблемы правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления. // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2018. – №. 1. С. 142-145. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: // URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_35377082_88988625.pdf (Дата обращения 20.03.2019);
5. Шелару О.А. Конституционные гарантии местного самоуправления в Российской Федерации // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. – 2015. – №. 5. – С. 228-232.