

УДК 342.55

Т.Э. Зульфугарзаде

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Исследованы проблемные вопросы компетенции и правового положения представительных органов местного самоуправления по законодательству Российской Федерации, в том числе сроки полномочий и порядок работы.

Ключевые слова: полномочия, порядок, правила, пределы, компетенция, демократия, право, социальный, экономика, политика, государство, представительный орган, местное самоуправление, управление, Российская Федерация.

Почти во всех странах в системе местного самоуправления существуют выборные органы, которые занимают основное место в этой системе. Среди таких органов главное значение имеет коллегиальный представительный орган, состоящий из избранных депутатов или советников. В подавляющем большинстве стран они избираются прямыми выборами, в общинах (низовом звене) — прямыми выборами, но в ряде стран Востока (Алжир, Сенегал, Марокко, Египет и др.) некоторая часть советников (а иногда — все) избирается непрямыми выборами или делегируется общественными объединениями, нередко особое представительство имеют женщины (Индия, Бангладеш и др.).

В России местные представительные органы называются по-разному (советы, комитеты, управы). Нередко эти названия связаны с национальными особенностями, местными традициями. Однако в целом их организация однотипна, хотя представительные собрания муниципальных районов могут иметь существенные особенности в порядке их формирования (они рассматриваются ниже). Однотипной является и система отношений представительных органов муниципальных образований с другими муниципальными органами и должностными лицами, с федеральными органами субъектов РФ.

В поселениях представительный орган состоит из депутатов, избираемых гражданами. В муниципальных районах представительный орган также может избираться гражданами (при этом депутатов от одного поселения, входящего в район, должно быть не более 2/5 общего состава), а может состоять из глав поселений, входящих в муниципальный район, и из депутатов, избранных путем не прямых выборов, представительными органами поселений из их числа. В отношении отдельных поселений тоже должна соблюдаться пропорция, указанная выше. Численность депутатов представительного органа связана с численностью населения муниципального образования: не менее семи человек при населении менее 1 тыс. человек, 10 — при населении 1 тыс. — 10 тыс., 15 — при населении 10 тыс. — 30 тыс. и т.д. Наибольшая численность — 50 человек при населении свыше

500 тыс. человек. Численность представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

Представительный орган может начать работу, если он укомплектован на 2/3 состава. Если представительный орган состоит из депутатов нескольких селений, каждое из них должно быть представлено в муниципальном представительном органе. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. Срок полномочий депутатов — не менее двух и не более пяти лет.

Основы правового положения депутата представительного органа местного самоуправления в РФ определяются федеральными законами о гарантиях избирательных прав и прав граждан на участие в референдуме, об общих принципах организации местного самоуправления, законами субъектов РФ о местном самоуправлении, законами о статусе депутата местного представительного органа и выборного должностного лица, которые приняты в ряде субъектов РФ. Некоторые уточняющие положения содержатся и в уставах муниципальных образований.

Депутаты представительного органа осуществляют свои полномочия либо на постоянной основе (депутаты-профессионалы, получающие за эту работу денежный оклад), либо без отрыва от производства (получают заработную плату по месту работы и компенсацию расходов за выполнение депутатских обязанностей). На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов (если численность представительного органа менее 10 человек — один депутат). Если депутат работает на постоянной основе, ему предоставляются определенные социальные гарантии (социальное страхование за счет средств муниципального образования, медицинское обслуживание и др.) на уровне муниципальных служащих. Депутатам, работающим на общественных началах, компенсируются затраты, связанные с депутатской деятельностью, а также иногда за время участия в заседаниях представительного органа (в редких случаях — и в заседаниях его постоянных комиссий) выплачивается фиксированное почасовое вознаграждение.

Депутаты не могут быть одновременно депутатами Государственной Думы, законодательного (представительного) органа, другого местного представительного органа, совмещать эту работу с государственной службой (однако законы многих субъектов РФ и уставы муниципальных образований разрешают депутатам, работающим на непостоянной основе, оставаться, например, директорами государственных предприятий). Депутаты, работающие на постоянной основе, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской, творческой работы, приобретать, арендовать объекты, находящиеся в муниципальной собственности.

Закон запрещает привлекать депутатов к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, выраженную позицию, другие действия, осуществляемые ими по своему статусу, в том числе и после истечения срока полномочий. Это положение не распространяется на случаи публичных оскорблений, клеветы и других действий депутата, за которые федеральным законом установлена ответственность. Полномочия депутата могут быть прекращены по состоянию здоровья (при признании этого судом), а также вследствие: выезда на постоянное жительство за пределы РФ, утраты гражданства РФ, а также гражданства иностранного государства, с которым Россией заключен

договор, предусматривающий право иностранного гражданина быть избранным в органы местного самоуправления; отставки по собственному желанию; отзыва избирателями; вступления в силу в отношении депутата обвинительного приговора суда; упразднения данного муниципального образования.

Гарантии деятельности депутата состоят также в том, что: 1) срок его полномочий не может быть меньше двух лет, что дает ему возможность всесторонне проявить себя в работе (сокращение срока возможно только при досрочном отзыве); 2) срок его полномочий не может быть сокращен в период депутатской работы. Если депутат избран на четыре года, нельзя установить ему двухлетний срок в результате принятия нового закона (устава). Нововведение будет относиться только к вновь избранным депутатам и обратной силы не имеет (это правило не действует при досрочном роспуске всего представительного органа).

Компетенция представительного органа местного самоуправления в самой общей форме определена Конституцией РФ (решение вопросов местного значения), более детально регламентируется законами. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г. устанавливает исключительную компетенцию представительного органа независимо от звена территориального деления, т.е. называет те полномочия, которые вправе осуществлять только такой орган, и никакой другой. К исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления относятся:

1) принятие устава муниципального образования, внесение в него изменений и дополнений (закон не предусматривает принятие устава муниципального образования путем референдума); представительный орган вправе принимать также иные нормативные правовые акты по вопросам местного значения в соответствии с уставом;

2) утверждение местного бюджета и отчета исполнительного органа муниципального образования о его исполнении;

3) установление местных налогов и сборов (в пределах сумм, установленных законом);

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов о их исполнении;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью (само же управление и распоряжение ею осуществляется исполнительным органом муниципального образования и другими муниципальными органами под контролем представительного органа). Представительный орган по своему характеру (да и собирается он периодически) повседневным управлением и распоряжением собственностью заниматься не может, либо исключено, что, например, вопросы купли-продажи каких-то крупных объектов будут решаться на заседании представительного органа;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. Дополнительные полномочия могут быть предоставлены законом.

Некоторые из указанных выше вопросов (например, установление налогов, утверждение бюджета и др.) могут быть вынесены на рассмотрение представительного органа только главой администрации или при наличии его заключения.

Перечисленные полномочия не могут осуществляться другими органами местного самоуправления (кроме схода там, где нет избранного представительного органа). Только отдельные из них и лишь частично могут быть временно делегированы другим органам самоуправления (например, главе администрации — право издать нормативные правила по вопросу охраны зелёных насаждений в городе), целиком исключительные полномочия делегироваться не могут.

В соответствии с законодательством в уставе муниципального образования могут предусматриваться и иные полномочия его представительного органа. Одни из таких полномочий конкретизируют, развивают названные выше, другие являются новыми. Так, в уставах некоторых городов (например, Астрахань, Волгоград и др.), принятых в соответствии с прежним Законом об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г., говорится, что представительный орган может создавать муниципальные банки, внебюджетные и валютные фонды, принимать решения о выделении ссуд и займов из городского бюджета, утверждать по представлению мэра схемы управления городом, устанавливать правила торговли, льготы в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности, учреждать собственные средства массовой информации, устанавливать порядок использования нежилых помещений и т.д. Представительные органы местного самоуправления ряда муниципальных образований на своих заседаниях утверждают в должности высших муниципальных чиновников, представляемых главой местной администрации, выступают с законодательной инициативой в законодательном собрании субъекта РФ.

Осуществляя свои полномочия, представительный орган издает нормативные акты. Глава администрации подписывает или может отклонить такой акт в течение 10 дней (с обоснованием). Если акт будет опять принят представительным органом 2/3 голосов от установленной численности представительного органа, то он подлежит подписанию в течение семи дней и обнародованию.

Срок полномочий и порядок деятельности представительного органа. В разных странах срок полномочий представительного органа местного самоуправления колеблется от двух (США) до шести лет (Франция). В России он не может превышать пяти лет, конкретный срок определяется уставом муниципального образования, но обычно устанавливается четырехлетний срок. Продление срока, определенного уставом, не разрешается, хотя на практике это бывает. Полномочия представительного органа могут быть прекращены досрочно в связи с ответственностью органов и должностных лиц местного самоуправления, вследствие его самороспуска, а также в случае решения суда субъекта РФ о неправомочности данного состава представительного органа. В этих случаях проводятся досрочные выборы.

Порядок работы представительного органа определяется уставом муниципального образования и регламентом. Деятельность этого органа имеет коллегиальный характер и осуществляется в форме заседаний, на которых обсуждаются, вопросы и принимаются решения. Для заседания необходим кворум, т.е. должно присутствовать большинство членов представительного органа. Решение принимается большинством голосов присутствующих (при кворуме), а иногда требуется большинство списочного состава представительного органа (обычно для принятия нормативных актов, бюджета и решения других важнейших вопросов). В некоторых муниципальных образованиях депутаты созываются на заседание по мере надобности, но чаще в определенный промежуток времени, когда работает представительный орган. Этот промежуток времени объявляется сессией, которая состоит из одного или обычно нескольких заседаний. Для сессии утверждается повестка дня, для заседания тоже может утверждаться повестка дня. В отличие от сессии на очередном заседании в ходе сессии может продолжаться обсуждение вопроса, не завершено на предыдущем заседании. Вопрос, по которому обсуждение на данной сессии не завершено и решение не принято, должен на другой сессии рассматриваться с самого начала (внесения). В крупных муниципальных образованиях сессии созываются три-четыре раза в год, в небольших — чаще (иногда — один раз в месяц). Возможно проведение и внеочередных заседаний.

На своих сессиях (заседаниях) представительный орган принимает нормативные акты местного самоуправления, устанавливает местные налоги и сборы и решает все остальные вопросы, относящиеся к его исключительному ведению.

Руководящие и внутренние органы представительного органа. Работой пленарного заседания муниципального представительного органа руководит избираемый им председатель, которым может быть глава муниципального образования, если он избран на муниципальных выборах, а не представительным органом, но в этом случае он не может исполнять обязанности главы муниципального образования. Совмещение должностей главы муниципального образования и председателя представительного органа недопустимо. Нередко избирается заместитель председателя, иногда секретарь.

На заседаниях представительный орган может создавать свои *постоянные отраслевые комитеты* или *комиссии* (по вопросам благоустройства, муниципального жилья и др.) и *временные комитеты* или *комиссии*. Постоянные комитеты (комиссии) создаются на весь срок полномочий представительного органа и наделены определенными полномочиями. Они готовят вопросы к пленарному заседанию, проекты решений, но обязательных решений принимать не вправе. Временные комиссии создаются для выполнения отдельных задач. Небольшие представительные органы в муниципальных образованиях постоянных комиссий не создают, а поручают отдельным членам представительного органа те или иные участки работы — образование, пожарная охрана и т.д.

Для подготовки к рассмотрению вопросов на заседаниях представительного органа комиссий (комитеты) образуют рабочие *группы*. В их состав включаются депутаты, различные специалисты (экономисты, бухгалтеры, социологи и др.), представители заинтересованных организаций. Постоянные комиссии, а также избранные ими (или на заседании представительного органа) их председатели не

подчинены главе муниципального образования (например, они вправе контролировать работу различных служб и ставить эти вопросы на сессиях), но должны сотрудничать с администрацией при решении общих задач. Контроль комиссий — это положительный фактор и для администрации: вскрывая недостатки, он помогает совершенствовать ее работу.

Наряду с представительным органом в муниципальном образовании избирается другой коллегиальный орган — *контрольный* орган (счетная палата, контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др. Такой орган, избираемый непосредственно гражданами или представительным органом, контролирует исполнение бюджета и распоряжение имуществом муниципального образования.

Коллегиальным органом является также *избирательная комиссия* муниципального образования. Исполнительный орган, администрация (если она создается) не являются коллегиальными; они действуют в соответствии с принципом единоначалия.

***Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы
КонсультантПлюс***

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации. Принята Всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления. — М., 2006.
4. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М.: БЕК, 1993.
5. *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации: Учебник — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007.
6. Европейская Хартия местного самоуправления (Страсбург, 15.10.1985 г.). Ратифицирована Российской Федерацией — Федеральный закон от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ “О ратификации Европейской хартии местного самоуправления” // СЗ РФ. 1998. № 36.
7. *Игнатюк Н.А., Павлушкин А.В.* Муниципальное право: Учебное пособие. — М.: Издательство «Юстицинформ», 2007. С. 3-5.
8. Системы и правовой статус государственных и муниципальных органов: Учебник / Сост. *Т.Э. Зульфугарзаде*. — М.: Российский Новый университет, 2008. — 361 с.
9. *Зульфугарзаде Т.Э.* Правовые основы государственного и муниципального управления: монография. В 2-х чч. /Т.Э. Зульфугарзаде. — Palmarium Academic Publishing (Saarbrücken, Germany), 2012. — 949 с.
10. Административное право / сост. *Т. Э. Зульфугарзаде*. — М.: ГОУ ВПО «РЭА им. Г. В. Плеханова», 2010. — 203 с.
11. Конституционная экономика: Учебное пособие / сост. *Т.Э. Зульфугарзаде*. — М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011. — 940 с. **ПДАБ**

Коротко об авторе

Зульфугарзаде Т.Э. — профессор, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин факультета политологии и права ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова», Plekhanov Russian University of Economics, Russia, teymurz@yandex.ru