

УДК 342.25

## ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАКТИКА И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 2 августа 2016 г.

**Аннотация:** *статья посвящена становлению и развитию института представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации. Дается анализ действующего законодательства и практика его реализации в муниципальных образованиях Воронежской области.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, представительный орган, компетенция представительных органов муниципальных образований.*

**Abstract:** *the article is devoted to the formation and development of the local government representative bodies institute in the Russian Federation. The analysis of current legislation and practice of its realization in the Voronezh region municipalities.*

**Key words:** *local governments, representative bodies, the municipalities' representative bodies competence.*

Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя России. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 154-ФЗ) к обязательным органам местного самоуправления в муниципальном образовании отнесен представительный орган. Особый статус представительного органа заключался в том, что только он наделен правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. В Законе № 154-ФЗ была закреплена исключительная компетенция представительных органов<sup>1</sup>.

---

83

---

Закон №154-ФЗ предоставлял право муниципалитетам предусматривать в уставе муниципального образования должности главы муниципального образования – выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальная реформа, начатая с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

---

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ), существенно изменила подходы к формированию структуры органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 34 Закона № 131-ФЗ структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), 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.

Представительный орган местного самоуправления является обязательным в структуре органов местного самоуправления. Он не образуется в муниципальных образованиях, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Впервые в федеральном законе устанавливается порядок формирования представительных органов в зависимости от вида муниципальных образований. Так, если представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, то представительный орган муниципального района может как избираться на муниципальных выборах, так и состоять 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 равной, независимо от численности поселения, нормой представительства.

Законом № 131-ФЗ закреплена норма, в соответствии с которой срок полномочий депутатов представительных органов устанавливается уставом муниципального образования, но он не может быть менее двух и более пяти лет. Численность представительных органов поселений определяется в зависимости от численности населения и должна составлять не менее 7 депутатов при численности поселения менее 1000 человек и не менее 35 человек при численности населения свыше 500 000 человек. Численность депутатов представительного органа муниципального района не может быть менее 15 человек.

Значительно расширена исключительная компетенция представительного органа. К числу важнейших полномочий можно отнести контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Закон № 131-ФЗ установил, что иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов

---

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В соответствии с нормами Закона № 131-ФЗ в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования, представительный орган вправе образовать контрольно-счетный орган муниципального образования, утверждать порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации, условия контракта для главы, общее число членов конкурсной комиссии, назначать членов конкурсной комиссии, принимать решение о назначении на должность главы местной администрации. К компетенции представительного органа местного самоуправления отнесено решение вопросов, связанных с обеспечением права населения на непосредственное осуществление местного самоуправления и участие в осуществлении местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования назначает местный референдум, муниципальные выборы, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, определяет процедуру отзыва депутата, выборного должностного лица местного самоуправления. К компетенции представительного органа относятся определение порядка реализации правотворческой инициативы граждан и установления минимальной численности инициативной группы граждан, установление границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, порядка регистрации Устава ТОС, организации и осуществления ТОС, назначение публичных слушаний по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, определение порядка организации и проведения публичных слушаний, назначение собраний (конференций) по инициативе населения или представительного органа, порядка назначения и проведения собраний (конференций) граждан, избрание делегатов конференции, определение порядка назначения и проведения опроса граждан, порядка и сроков рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления и др.

Представительный орган муниципального образования утверждает структуру местной администрации.

Полномочия представительных органов муниципальных образований регулируются другими федеральными законами. Так, полномочия муниципальных районов по установлению нормативных отчислений от федеральных, региональных и местных налогов и сборов в бюджеты городских, сельских поселений закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации<sup>3</sup> (ст. 63); полномочия муниципальных образований по формированию доходов местных бюджетов – в ст. 64; контрольные полномочия представительных органов – в ст. 265.

Полномочия представительных органов закрепляются в уставе муниципального образования в части реализации вопросов местного значе-

---

<sup>3</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1998 г. №145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

ния, закрепленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ (далее – Закон № 136-ФЗ) субъекты Российской Федерации были наделены правом своим законом устанавливать порядок формирования органов местного самоуправления и сроки их полномочий<sup>5</sup>.

Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ предусмотрено, что уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что представительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан<sup>6</sup>.

В Воронежской области Законом от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий» установлено, что представительный орган поселения, городского округа состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. Представительный орган муниципального района формируется в порядке, установленном уставом муниципального района по одному из двух вариантов:

1) 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 равной независимо от численности населения нормой представительства;

2) избирается на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

Срок полномочий представительных органов муниципальных образований Воронежской области составляет пять лет<sup>7</sup>.

Уставом Воронежской области представительным органам муниципальных образований предоставлено право законодательной инициативы в Воронежской областной Думе<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> См., например: Жилищный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ и др.

<sup>5</sup> О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 22. Ст. 2270.

<sup>6</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федер. закон от 23 июня 2014 г. № 165-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3371.

<sup>7</sup> Молодой коммунар. 2014. 14 нояб.

<sup>8</sup> Устав Воронежской области // Коммуна. 2006. 10 июня.

Представительные органы муниципального образования абсолютное большинство своих полномочий осуществляют через принятие нормативных правовых актов по вопросам местного значения, отнесенным к их компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования. Они принимают решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, решения об удалении главы муниципального образования в отставку, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования и по иным вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования. Законом № 131-ФЗ закреплено, что решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Законодательно определен порядок принятия, подписания и вступления в силу нормативных правовых актов. В соответствии с ним нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, должен направляться главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней.

Принятые представительным органом нормативные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации.

Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается представительным органом и закрепляется в уставе муниципального образования. Он должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан, за исключением муниципальных правовых актов или их отдельных положений, содержащих сведения,

распространение которых ограничено федеральным законом (ст. 47 Закона № 131-ФЗ).

Законом № 131-ФЗ предоставлено право главе муниципального образования, являющегося главой местной администрации, отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее  $\frac{2}{3}$  от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он будет подлежать подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Особое место в работе представительного органа занимает контроль за исполнением органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения. В ч. 11.1 ст. 35 Закона № 131-ФЗ закреплена норма, в соответствии с которой представительный орган муниципального образования заслушивает ежегодные отчеты главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования. К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. Кроме того, представительные органы осуществляют контрольные полномочия, связанные с принятием и исполнением местного бюджета через образуемые ими контрольно-счетные органы. До августа 2013 г. представительные органы местного самоуправления имели право осуществлять предварительный, текущий и последующий контроль за формированием и исполнением бюджетов, и они в какой-то мере могли выполнять функции внешнего финансового контроля. В связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup> представительные органы местного самоуправления были лишены этих форм контроля. В то же время в Законе № 131-ФЗ (ст. 35) в исключительной компетенции представительных органов муниципального образования

---

<sup>9</sup> О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июля 2013 г. № 252-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31. Ст. 4191.



находятся вопросы утверждения местного бюджета и отчета о его выполнении, принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждения отчетов об их исполнении. При осуществлении этих полномочий представительные органы на практике осуществляют как предварительный, так текущий и последующий контроль. Законодатель, внося указанные изменения, посчитал, что этим должны заниматься контрольно-счетные органы. Наверное, это так. Но как быть в муниципальных образованиях, в которых нет контрольно-счетных органов, которые по Закону № 131-ФЗ могут, но не обязаны создаваться. Ответа на этот вопрос в действующем законодательстве нет. Порядок реализации контрольных функций в муниципальном образовании закрепляется в Уставе муниципального образования и Регламенте представительного органа муниципального образования самостоятельно. Так, в городском округе город Воронеж порядок реализации полномочий Воронежской городской Думы закреплен в Регламенте<sup>10</sup>. Например, в соответствии со ст. 74 Регламента решение о даче согласия на назначение на должность главой городского округа город Воронеж должностных лиц, указанных в Уставе города, принимается городской Думой тайным голосованием. Согласие на назначение на должность считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от числа избранных депутатов городской Думы. В соответствии со ст. 75 Регламента в случае отклонения городской Думой кандидатуры, представленной на согласование, глава городского округа в течение 10 дней со дня отклонения вносит на согласование городской Думы новую кандидатуру. В числе кандидатур, представленных на согласование, может быть представлена и ранее отклоненная кандидатура. Представление на согласование назначения на должность одной и той же кандидатуры более двух раз не допускается. Обсуждение и голосование новой кандидатуры осуществляется в порядке, предусмотренном Регламентом, в течение двух недель после представления ее главой городского округа.

Городская Дума наделена правом выражения недоверия главе городского округа, должностным лицам администрации городского округа. Порядок реализации этого права закреплен в ст. 76–79 Регламента. Так, предложение о выражении недоверия должностным лицам органов местного самоуправления городского округа может быть внесено в городскую Думу группой депутатов городской Думы, насчитывающей не менее 1/3 от установленного числа депутатов городской Думы. Оно должно быть мотивированным и содержать конкретные указания на допущенные нарушения должностным лицом, приведшие к ухудшению общественно-политической и экономической ситуации в городском округе или другим негативным последствиям. В соответствии со ст. 77 Регламента городская Дума для проверки представленных материалов и документов создает из числа депутатов городской Думы специальную комиссию, которая на

---

<sup>10</sup> О регламенте Воронежской городской Думы : решение Воронежской городской Думы от 29 декабря 2004 г. № 104-1 (в ред. от 28.10.2015).

своих заседаниях заслушивает информацию о фактах, положенных в основу предложения о выражении недоверия, рассматривает документы, заслушивает представителя главы городского округа, должностное лицо, в отношении которого возбуждена процедура о выражении недоверия. Результаты проверки и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании городской Думы. В соответствии со ст. 79 Регламента решение городской Думы о выражении недоверия главе городского округа принимается 2/3 от установленного числа депутатов городской Думы, а о выражении недоверия должностному лицу принимается 2/3 от числа избранных депутатов городской Думы тайным голосованием с использованием бюллетеней.

В случае если предложение группы депутатов городской Думы о выражении недоверия главе городского округа, другому должностному лицу не получит поддержки установленного количества голосов депутатов городской Думы, городская Дума принимает решение городской Думы об отказе в выражении недоверия. В этом случае группа депутатов не вправе повторно внести предложение о выражении недоверия должностному лицу в течение одного года с момента внесения первого предложения.

Законом № 131-ФЗ закреплены основания и порядок прекращения полномочий представительного органа. Уставом городского округа город Воронеж закреплена норма, в соответствии с которой решение городской Думы о самороспуске принимается не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Кроме того, Уставом городского округа предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан<sup>11</sup>.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в Российской Федерации сформирован и законодательно обеспечен институт представительных органов местного самоуправления. В то же время отдельные положения действующего законодательства требуют уточнения и совершенствования. По нашему мнению, в Российской Федерации целесообразно:

1) продолжить дальнейшее совершенствование норм Закона № 131-ФЗ, регулирующих вопросы структуры и порядка формирования органов местного самоуправления, уточнения статуса и полномочий представительного органа местного самоуправления;

2) вернуть представительным органам местного самоуправления муниципальных образований право осуществления предварительного контроля, так как на практике они его осуществляют при принятии бюджета, и последующего контроля в ходе рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета, а также муниципальных программ. В ходе этого контроля представительные органы должны давать оценку муниципаль-

---

<sup>11</sup> См.: Статья 35 Устава городского округа город Воронеж : постановление Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. №150-1 (в ред. от 02.09.2015).



ных программ и бюджета с позиции социально-экономического развития муниципального образования и обеспечения прав жителей на благоприятную среду проживания.

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*Агибалов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики, заместитель губернатора Воронежской области*

*E-mail: agibalov@govrn.ru*

*Тел.: 8(473) 213-66-99*

*Voronezh Branch of the Russian Academy of National Economy and State Service under the President of the Russian Federation*

*Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department*

*E-mail: agibalov@govrn.ru*

*Tel.: 8(473) 213-66-99*