Оглавление:

Введение 3

1. Обязательность наличия представительных органов местного самоуправления. 5

2. Предметы ведения представительного органа местного самоуправления. 11

3. Организация работы представительного органа местного самоуправления. 14

4. Виды заседаний представительного органа местного самоуправления. 16

5. Принятие правовых актов представительным органом местного самоуправления. 18

Заключение 20

Литература 21

# **Введение**

Муниципальное право — одна из отраслей российского пра­ва, поскольку призвана регулировать разнообразные обществен­ные отношения в самой многосторонней сфере — в сфере мест­ного самоуправления. В настоящее время местное самоуправле­ние составляет одну из важных и необходимых основ конститу­ционного строя России. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечи­вает защиту интересов лиц, совместно проживающих на опреде­ленной территории, жители которой неизбежно взаимодейству­ют друг с другом. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народо­властия.

Местное самоуправление признается и гарантируется госу­дарством как форма самоорганизации граждан для решения во­просов местного значения, обеспечения повседневных потреб­ностей каждого члена общества и населения муниципального образования в целом.

Муниципальное право занимает особое место в системе рос­сийского права и отличается от других отраслей права не только предметом регулирования, но и широкой сферой регулирова­ния, где проявляется его роль и значение.

Нормы муниципального права, во-первых, упорядочивают и закрепляют наиболее важные общественные отношения в сфере местного самоуправления, во-вторых, охраняют урегулирован­ные правом общественные отношения, и наконец, способствуют развитию новых общественных отношений. Посредством норм муниципального права и на основе Конституции РФ, федераль­ных законов и иных нормативных актов реализуются важней­шие вопросы местного самоуправления: управление муници­пальной собственностью, формирование, утверждение и испол­нение местных бюджетов, установление местных налогов и сбо­ров, осуществление охраны общественного порядка, организа­ция и деятельность органов местного самоуправления. Кроме того, нормы муниципального права регулируют и иные вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципаль­ных образований и органов государственной власти.

Все отмеченное позволяет говорить о важном месте муници­пального права в системе российского права и его влияния на ход общественного развития. Соответственно этому и наука му­ниципального права занимает важное место в системе правовой науки, а следовательно, и среди учебных дисциплин, изучаемых в образовательных учреждениях.

## 

# **Обязательность наличия представительных органов местного самоуправления.**

# 

В соответствии с Европейской хартией мест­ного самоуправления право на местное самоуправление осуще­ствляется советами или собраниями, состоящими из членов, выбранных путем свободного тайного, равного, прямого и все­общего голосования. Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ ор­ганы местного самоуправления могут быть как выборными, так и создаваемыми на других принципах. В системе органов, фор­мируемых в муниципальном управлении, ведущая роль принад­лежит представительным органам местного самоуправления. Они, состоящие из депутатов, решают от имени избравшего их населения наиболее важные вопросы местной жизни. В россий­ском законодательстве обязательность наличия выборных орга­нов местного самоуправления установлена Законом об общих принципах организации местного самоуправления, в соответст­вии с которым наличие выборных органов местного самоуправ­ления муниципальных образований является обязательным (п. 2 ст. 14).

Однако в 1995—1996 гг. получила широкое распространение практика противодействия глав субъектов Федерации возникно­вению самостоятельной местной власти. В ряде регионов не принимались законы, устанавливающие порядок проведения муниципальных выборов; отсутствовали принятые в установ­ленном порядке уставы муниципальных образований, имелись другие нарушения. Выборы органов и должностных лиц мест­ного самоуправления не назначались и не проводились, так как отсутствовали соответствующие законы субъекта Федерации.

Исходя из закрепленного в законодательстве принципа обя­зательности наличия выборных органов местного самоуправле­ния для устранения подобных ситуаций был принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. “Об обеспечении конституцион­ных прав граждан Российской Федерации избирать и быть из­бранными в органы местного самоуправления”. Этот Закон применяется при нарушении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправле­ния в случаях, если:

* законодательным (представительным) органом субъекта Фе­дерации не принят закон, устанавливающий порядок проведе­ния муниципальных выборов;
* представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образо­вания;
* в муниципальном образовании отсутствует выборный пред­ставительный орган местного самоуправления;
* полномочия органов местного самоуправления осуществля­ются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;
* законом субъекта Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;
* истекли установленные сроки полномочий выборных орга­нов и должностных лиц местного самоуправления;
* выборы депутатов представительных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе по­вторные или досрочные выборы, не назначены уполномочен­ным органом или должностным лицом в установленные сроки;
* отсутствуют органы или должностные лица, уполномочен­ные назначать выборы депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
* муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;
* органы местного самоуправления упразднены или самораспустились в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;
* в нарушение законодательства не реализуются конституци­онные права граждан, проживающих на территории муници­пального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования.

Дата выборов представительных органов местного само­управления может назначаться судом. Такие выборы уже назна­чались судом в ряде муниципальных образований Кемеровской, Брянской и других областей.

В отдельных поселениях уставом муниципального образова­ния в соответствии с законами субъекта Федерации может пре­дусматриваться возможность осуществления полномочий пред­ставительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан. Реально это осуществимо только в неболь­ших муниципальных образованиях. Например, Закон Мурман­ской области от 18 ноября 1996 г. “О собраниях (сходах) граж­дан в Мурманской области” устанавливает, что в поселениях с числом избирателей до 500 человек полномочия представитель­ных органов местного самоуправления осуществляется собра­ниями (сходами) граждан, предусмотренными уставом муници­пального образования. Только в этом случае представительные органы местного самоуправления не избираются.

Наименование представительного органа местного самоуправ­ления. В соответствии с п. 4 ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муници­пальных образований в соответствии законами субъектов Феде­рации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций. Так, Московская областная Дума, принимая Закон “О местном самоуправлении в Московской области”, заложила в нем единое для всех муниципальных образований области на­именование органов местного самоуправления. В соответствие со ст. 16 этого Закона представительный орган местного само­управления называется Советом депутатов. Поясняется, что это сделано для удобства граждан, так как “приезжая из одного ре­гиона области в другой, они будут знать, как и к кому обратить­ся в случае необходимости”. Такая позиция не выдерживает критики: название органа не влияет на его полномочия, да и наши граждане не такие уж безграмотные. Представляется, что если структуру органов местного самоуправления устанавливает население, то оно должно и название представительного органа определять самостоятельно.

Численный состав представительного органа местного само­управления. В уставе муниципального образования устанавлива­ется численный состав представительного органа местного са­моуправления. Его численность зависит от размеров муници­пального образования, исторических и иных местных традиций. В советский период, например, численный состав Советов на­родных депутатов был искусственно раздут. Так, в соответствии с Законом РСФСР о выборах народных депутатов местных Со­ветов народных депутатов 1989 г. в поселковые и сельские Сове­ты избиралось до 50 депутатов, в районные — до 75, а в город­ские — до 200 депутатов. Считалось, что чем шире состав Со­вета, тем больше трудящихся пройдут школу государственного управления на пути к коммунистическому самоуправлению. Однако это верно только отчасти. Деловое рассмотрение вопро­сов и организованная работа при такой численности Советов были значительно затруднены.

В то же время сокращение численности представительных органов местного самоуправления приводит к снижению эф­фективности контроля за исполнительными органами. Предста­вительные органы вынуждены либо сокращать число своих ко­митетов (комиссий), либо включать одних и тех же депутатов в состав нескольких комиссий, что также препятствует их эффек­тивной работе.

Ориентиры в определении численного состава представи­тельного органа местного самоуправления даны в Законе об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Так, если на день вынесения решения суда о назначении даты выборов депу­татов представительного органа местного самоуправления не принят устав муниципального образования, не установлен его численный состав, а также если на день вступления в силу За­кона об общих принципах организации местного самоуправле­ния представительные органы не избирались, выборы были признаны недействительными, несостоявшимися, или избрано недостаточное для осуществления полномочий представитель­ного органа число депутатов, то он избирается в составе:

50 депутатов — для муниципальных образований, имеющих численность населения более 500 тыс. человек;

30 — с численностью населения от 200 тыс. до 500 тыс. че­ловек;

20 — с численностью населения от 50 тыс. до 200 тыс. чело­век;

10 — с численностью населения от 10 тыс. до 50 тыс. чело­век;

7 депутатов — для муниципальных образований, имеющих  
численность населения менее 10 тыс. человек.

В соответствии с Законом Приморского края “О местном  
самоуправлении в Приморском крае” численность представительных (выборных) органов местного самоуправления установлена от 5 до 25 депутатов. Такое вмешательство в компетенцию муниципальных образований безусловно противоречит феде­ральному законодательству.

Вопрос о численном составе представительного выборного органа местного самоуправления является весьма важным для эффективности его деятельности. Как правило, члены предста­вительных органов осуществляют свою депутатскую деятель­ность без отрыва от постоянного места работы. Вся их деятель­ность в представительном органе функционально не определена даже на уровне регламентов, временная нагрузка тоже нигде не обозначена.

Видимо, научное обоснование численного состава муници­пальных представительных органов должно разрабатываться с учетом многих факторов при установлении единой цели: пре­вращение представительного органа в эффективно работающее учреждение.

# **2. Предметы ведения представительного органа местного само­управления.**

В п. 3 ст. 15 Закона об общих принципах организа­ции местного самоуправления четко определены следующие предметы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления:

1. принятие общеобязательных правил по предметам ведения  
   муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
2. утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
3. принятие планов и программ развития муниципального  
   образования, утверждение отчетов об их исполнении;
4. установление местных налогов и сборов;
5. формирование порядка управления и распоряжения му­ниципальной собственностью;
6. контроль за деятельностью органов и должностных лиц  
   местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Полномочия представительных органов местного самоуправ­ления определяются уставами муниципальных образований. Причем основу их составляют предметы ведения местного само­управления и исключительные полномочия их представитель­ных органов, закрепленные федеральным законодательством. Выделение предметов исключительного ведения представитель­ных органов местной власти обеспечивает им возможность ока­зывать решающее влияние на руководство хозяйственным ком­плексом муниципального образования. Не случайно они выде­лены из общего перечня предметов ведения местного само­управления. Их содержание и значимость показывают, что вы­борный представительный орган местного самоуправления по­стоянно связан со всеми сферами жизнедеятельности местного населения, а его контрольные полномочия обеспечивают ему возможность проверять деятельность всех органов и должност­ных лиц местного самоуправления по исполнению ими своих обязанностей.

К исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления этот Закон также относит принятие решения о проведении местного референдума (ст. 22), установ­ление льгот по уплате местных налогов и сборов (ст. 39). Пред­ставительные органы местного самоуправления обладают пра­вом законодательной инициативы в законодательном (предста­вительном) органе власти субъекта Федерации.

Вопросы, составляющие предметы исключительного ведения представительного органа местного самоуправления, не могут передаваться другим органам и должностным лицам местного самоуправления.

Это минимальный перечень полномочий представительного органа местного самоуправления, закрепленный федеральным законодательством. Другие полномочия определяются уставами муниципальных образований. Например, Устав Истринского района Московской области, помимо вышеперечисленных, на­зывает следующие: установление порядка создания, деятельно­сти и ликвидации предприятий, организаций и учреждений, на­ходящихся в собственности муниципального образования; ут­верждение договоров, подписанных от имени Истринского рай­она; определение порядка назначения и проведения районных народных обсуждений; толкование устава и решений, принятых Советом депутатов Истринского района.

Однако практика показывает, что полномочия представи­тельных органов местного самоуправления, гарантированные федеральным законом, не дополняются на местном уровне. Ес­ли же уставом предусмотрена должность главы муниципального образования, то полномочия представительного органа, как правило, редко выходят за рамкиs гарантированные федераль­ным законодательством. Это свидетельствует о том, что реаль­ная власть на местах принадлежит главе муниципального обра­зования.

В уставах и региональном законодательстве необходимо больше внимания уделять закреплению распорядительных пол­номочий представительных органов местного самоуправления, поскольку хотя они и не запрещены, но и не предусмотрены ни федеральным, ни региональным законодательством. Здесь уме­стно пойти по пути позитивного закрепления распорядительных и иных полномочий, не давая исчерпывающего перечня кон­трольных полномочий представительных органов в отношении исполнительного аппарата. Следует предусмотреть исключи­тельные полномочия представительных органов как производ­ные от полновластия населения на территории муниципального образования, в сущности, делегированные им местным населе­нием, которое вправе контролировать их исполнение.

## 

# **3. Организация работы представительного органа местного само­управления.**

Деятельность представительного органа местного самоуправления определяется регламентом соответствующего органа, в котором устанавливается порядок созыва сессии, ве­дения заседания и принятия решений. Регламенты часто публи­куются местной прессой.

В советский период основной формой работы местных Со­ветов были сессии. Сессия (от лат. sessio — заседание) — это промежуток времени, в течение которого происходят пленарные заседания представительного органа и его комиссий. Регуляр­ность проведения сессий местных Советов жестко закреплялась союзным и республиканским законодательством. Например, в соответствии с Законом РСФСР от 29 июля 1971 г. “О район­ном Совете народных депутатов РСФСР” (в ред. от 3 августа 1979 г.) сессии районного Совета народных депутатов проводи­лись не реже четырех раз в год. Связано это было с тем, что проекты решений спускались сверху, а на сессии проходило формальное утверждение уже готовых решений. Сессии созыва­лись исполнительными комитетами Советов и длились один день.

В настоящее время формы работы представительных органов местного самоуправления законодательно не определены. Орга­низационно-правовые формы работы предусматриваются в уста­вах муниципальных образований или регламентах. В этих актах довольно редко используется слово “сессия”, а говорится, как правило, о заседаниях.

Главной формой деятельности выборного представительного органа местного самоуправления является его работа в пленар­ном составе. Содержание и эффективность пленарной, сессион­ной деятельности во многом предопределяет результативность других организационно-правовых форм деятельности депутатов (муниципальных советников, членов городских дум и собра­ний).

Пленарная, сессионная деятельность является главной, ос­новной формой их функционирования, поскольку только на сессии муниципального совета (думы, собрания и т.д.) решают­ся вопросы исключительного ведения представительного органа муниципального образования. Это прямо закреплено в Законе об общих принципах организации местного самоуправления, в соответствии с п. 4 ст. 15 которого представительный орган ме­стного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке. Только здесь решается вопрос об избрании руководи­теля представительного органа, который в соответствии с уста­вом муниципального образования может быть главой муници­пального образования. Уставы некоторых муниципальных обра­зований предусматривают порядок утверждения структуры му­ниципального представительного органа, образования и упразд­нения постоянных комиссий и депутатских групп, принятия решений о досрочном прекращении полномочий представи­тельного органа местного самоуправления и его депутатов.

По отдельным направлениям своей деятельности представи­тельный орган местного самоуправления образует постоянные комиссии — основные рабочие службы. В комиссиях проходит вся подготовительная часть по выработке решений представи­тельного органа.

В уставе муниципального образования или в регламенте ра­боты представительного органа указывается периодичность про­ведения заседаний (сессий) представительного органа. Напри­мер, сессии Совета депутатов Подольского района созываются не реже одного раза в два месяца, а председатель Тверской го­родской Думы назначает заседание не реже одного раза в квар­тал.

# **4. Виды заседаний представительного органа местного самоуправ­ления.**

Заседания могут быть очередными и внеочередными, пленарными и проводимыми по комиссиям и комитетам, от­крытыми и закрытыми. Очередные заседания проводятся плано­во, в сроки, предусмотренные уставами муниципальных образо­ваний и регламентами работы представительных органов. Оче­редную сессию представительного органа созывает председатель думы (совета, собрания и т.д.) или глава местного самоуправле­ния, который может быть главой местной администрации. Пер­вая сессия созывается не позднее 14—20 дней после избрания представительного органа. Сессия правомочна при наличии не менее двух третей общего числа депутатов. Все вопросы на сес­сии представительного органа решаются на основе устава муни­ципального образования и регламента работы самого представи­тельного органа. Некоторые вопросы конституционного свойства решаются на сессии представительного органа квалифициро­ванным большинством, т.е. двумя третями общего количества (например, вопрос о самороспуске представительного органа). Руководители всех предприятий, учреждений и организаций не­зависимо от формы собственности, расположенных на террито­рии муниципального образования, обязаны по требованию представительного органа или главы местного самоуправления являться на сессию совета (думы) для дачи ответов на запросы депутатов и предоставления информации по вопросам, входя­щим в компетенцию данного органа. Неявка названных лиц без уважительной причины влечет ответственность, предусмотрен­ную за неисполнение решения представительного органа мест­ного самоуправления.

Внеочередные заседания созываются при наличии необходи­мых для этого обстоятельств. Регламенты представительных ор­ганов предусматривают особый порядок созыва внеочередного заседания. Например, согласно регламенту Тверской городской Думы внеочередные заседания проводятся по предложению гла­вы города, председателя Думы, не менее одной трети числа из­бранных депутатов, постоянной комиссии и не позднее недель­ного срока. При созыве внеочередного заседания целесообразно извещать депутатов о повестке дня.

Заседания могут быть пленарными, когда в работе принима­ют участие все депутаты одновременно, и проводимыми по ко­миссиям и комитетам, на которых депутаты предварительно обсуждают вопросы, планируемые к внесению на рассмотрение представительного органа. Правовые акты, как правило, прини­маются представительным органом местного самоуправления только после предварительного обсуждения проектов в комис­сиях, к ведению которых относятся данные вопросы.

Заседания представительного органа в основном являются открытыми. На них могут присутствовать жители муниципаль­ного образования, представители общественных объединений, органов территориального общественного самоуправления, должностные лица исполнительных органов местного само­управления, представители органов государственной власти, средств массовой информации и др. Закрытые заседания про­водятся в особых случаях. Список приглашенных на заседание определяется представительным органом. При этом следует отметить, в соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре прокуроры вправе присутствовать на заседаниях органа местного само­управления, в том числе на закрытых.

# **5. Принятие правовых актов представительным органом местного самоуправления.**

Правовые акты представительных органов обычно называются решениями. Представительный орган при­нимает решения коллегиально. Порядок принятия и вступления в силу решений представительного органа устанавливается в ус­таве муниципального образования и конкретизируется регла­ментом.

Для принятия решения представительным органом необхо­дим кворум, который обеспечивается присутствием двух третей или половины числа избранных депутатов. В соответствии с регламентом рассмотрение проекта решения представительного органа местного самоуправления может осуществляться в не­сколько стадий (чтений). Например, при первом чтении проис­ходит обсуждение документа, принятие его за основу, при вто­ром — вносятся поправки и изменения и документ принимается в целом.

Многие решения представительного органа местного само­управления принимаются простым большинством голосов. Га­рантией исполнения этих актов является обязательность испол­нения решений представительного органа всеми расположен­ными на территории муниципального образования предпри­ятиями, учреждениями и организациями независимо от их орга­низационно-правовых форм, а также органами местного само­управления и гражданами (п. 1 ст. 44 Закона об общих принци­пах организации местного самоуправления).

Внесение изменений и дополнений в устав муниципального образования обычно принимается квалифицированным боль­шинством в две трети голосов. Если это предусмотрено законо­дательством региона, акты представительного органа подписы­вает глава муниципального образования, ему может быть пре­доставлено право вето. Например, в соответствии со ст. 16 Уста­ва г. Тулы глава города обладает правом отлагательного вето на решения городской Думы, которое в течение семи календарных дней с момента принятия решения в письменном виде направ­ляется в городскую Думу. Вето главы города может быть откло­нено городской Думой на повторном заседании по рассматри­ваемому вопросу двумя третями установленной численности ее депутатов. В случае преодоления городской Думой вето главы города последний обязан подписать решение и обнародовать его в течение трех дней.

В соответствии с п. 2 ст. 19 Закона об общих принципах организации местного самоуправления нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления, за­трагивающие права, свободы и обязанности человека и гражда­нина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

# **Заключение**

Реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации требует комплексного подхо­да к решению поставленных задач, поэтапного их выполнения, а также определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации государственной политики.

Успешная реализация государственной политики в области разви­тия местного самоуправления в Российской Федерации должна привес­ти к созданию системы взаимодействия населения, местного само­управления и государственной власти. Эффективное функционирова­ние этой системы позволит обеспечить:

* улучшение условий жизни населения в каждом муниципальном об­разовании;
* обретение гражданами навыков демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навы­ков общественного контроля за эффективностью их деятельности устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований.

# **Литература**

1. Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л.А. Городское управление

и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. — М., 1998.

2. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М., 1996.

3. Васильев В.И. Местное самоуправление. — М., 1999.

4. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. — М., 1999.

5. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. — М., 1990.

6. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России

(XII—начало XX вв.): Учеб. пособие. — М., 1998.

7. Институты самоуправления: историко-правовое исследова­ние. — М., 1995.

8. Казанчев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России: Учебник.

— М., 1998.

9. Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федера­ции”.

* М., 1999.

10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Россий­ской

Федерации: Учебник. — М., 2000.

11. Местное самоуправление: Сборник нормативных правовых актов.

— М., 1998.