**Тема лекции: Принятие решения представительным органом муниципального образования**

В связи с невозможностью осуществлять процесс принятия решений непосредственно всеми жителями возникла потребность в введении института представительства. ***Представительный орган местного самоуправления*** – это орган, избранный населением муниципального образования, обладающий правом представлять его интересы и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет, что *представительный орган муниципального образования является правомочным* только при избрании не менее двух третей от установленной численности депутатов. Данная норма обеспечивает коллегиальность в работе представительного органа муниципального образования. В том случае, если муниципальные выборы на части территории муниципального образования не состоялись или были признаны недействительными, и две трети от установленной численности депутатов не были избраны, назначаются довыборы в представительный орган муниципального образования.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек, *представительный орган не формируется*, а его функции осуществляются сходом граждан.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет *два способа* *формирования представительного органа муниципального района*:

1) может избираться на муниципальных выборах,

2) может состоять из глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) устанавливает минимальную *численность депутатов представительных органов* поселений, в том числе городских округов следующим образом:

## Число жителей Количество депутатов

менее 1000 человек 7 депутатов и более

от 1000 до 10 000 человек 10 депутатов и более

от 10 000 до 30 000 человек 15 депутатов и более

от 30 000 до 100 000 человек 20 депутатов и более

от 100 000 до 500 000 человек 25 депутатов и более

свыше 500 000 человек 35 депутатов и более

Следует отметить, что Закон 1995 г. не регламентировал численность депутатов представительных органов муниципальных образований, устанавливая, что она определяется уставами муниципальных образований. До настоящего времени численность депутатов представительных органов местного самоуправления зависела от размера муниципального образования, исторических, региональных, национальных и иных традиций и составляла от 5 до 60 человек.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица. В соответствии со статьей 48 Гражданского кодекса Российской Федерации *юридическим лицом* признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам за это имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. ***Вопросы исключительного ведения представительного органа*** – это вопросы, не требующие проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан, и которые вправе решать только представительные органы местного самоуправления и не вправе решать никакой иной орган. Именно эти вопросы определяют ведущую роль представительного органа в системе органов местного самоуправления. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся следующие вопросы:

1) *принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений.*

В старой редакции закона данное полномочие было закреплено в более широкой формулировке: принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования. В данном случае имелась в виду вся система местных нормативных актов, среди которых главное место занимал устав муниципального образования. Формулировка настоящего Закона более четкая и конкретная, позволяющая подчеркнуть значение устава муниципального образования как важнейшего муниципального правового акта.

Устав муниципального образования является нормативно-учредительным актом, основным правовым документом муниципального образования, закрепляющим организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления на территории муниципального образования. Следует отметить, что в отличие от Закона 1995 г. настоящий Закон не предусматривает возможности принятия устава муниципального образования на местном референдуме. Следовательно, полномочия по принятию устава и внесению в него изменений и дополнений принадлежат исключительно представительному органу муниципального образования.

Вместе с тем Закон 2003 г. предоставляет возможность жителям участвовать в обсуждении проекта устава муниципального образования, а также проектов муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в устав через публичные слушания.

2) *утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.*

Данное полномочие представительного органа было отнесено к исключительным и в Законе 1995 года (ст. 15). Решение вопросов местного значения требует определенных финансовых затрат, и эти затраты, за исключением непредвиденных случаев, должны быть предусмотрены в местном бюджете. Представительный орган муниципального образования не только принимает местный бюджет, но и по завершению финансового года утверждают отчет о его исполнении, который исполнительные органы представляют в обязательном порядке. Формирование и исполнение местного бюджета имеет большое значение для жителей муниципального образования, которые согласно настоящему Закону теперь вправе участвовать в этом процессе через публичные слушания.

3) *установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.*

Решение данного вопроса также являлось исключительным полномочием представительного органа местного самоуправления и в соответствии с Законом 1995 года (ст. 15). Вопросы установления, изменения и отмены местных налогов и сборов напрямую затрагивают финансовые, т.е. наиболее существенные, интересы жителей муниципальных образований, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования.

В соответствии с новой редакцией Налогового кодекса Российской Федерации местными налогами признаются налоги, которые устанавливаются Налоговым кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления. Налоговый кодекс Российской Федерации от 9 июля 2004 г. (ст. 12) устанавливает только два местных налога: 1) земельный налог; 2) налог на имущество физических лиц.

4) *принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.*

Именно представительные органы местного самоуправления определяют основные направления развития муниципального образования в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности: социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т.п. Под эти направления представительный орган выделяет средства из местного бюджета. Соответственно исполнительные органы местного самоуправления предоставляют в представительный орган отчеты об исполнении планов и программ развития муниципального образования и расходовании финансовых средств.

Планы и программы развития муниципального образования имеют большое социально-экономическое значение, именно поэтому Закон 2003 г. впервые предоставляет возможность жителям муниципального образования принимать участие в обсуждении их проектов на публичных слушаниях.

5) *определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.*

Закон 1995 г. (ст. 15) также относил к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления представляет собой сложную систему отношений, складывающихся в результате владения, пользования и распоряжения экономическими и финансовыми объектами муниципального образования. Решение вопросов оперативного управление и распоряжение объектами муниципальной собственности осуществляют исполнительные органы местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования выполняет более важную, стратегическую функцию: определяет порядок управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, а уже в соответствии с данным порядком строят свою деятельность все другие органы местного самоуправления.

6) *определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений.*

Решение о создании, реорганизации или ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также установление тарифов на их услуги осуществляется исполнительными органами местного самоуправления. Представительный орган муниципального образования в данном случае определяет порядок принятия таких решений.

Следует отметить, что в соответствии с Законом 1995 г. (ст. 31) такими полномочиями представительный орган местного самоуправления обладал и раньше, но они не были отнесены к исключительной компетенции. Эти полномочия получили свое отражение и в уставах муниципальных образований.

7) *определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.*

Закон 1995 г. (ст. 10) также предоставлял право муниципальным образованиям на объединение и осуществление межмуниципального сотрудничества. Закон 2003 г. решение данного вопроса закрепляет за представительным органом в качестве исключительного полномочия. Именно представительные органы муниципальных образований рассматривают и решают вопрос о необходимости объединения друг с другом и о формах данного объединения. Так, для решения совместных хозяйственных вопросов представительные органы получают право учреждать межмуниципальные хозяйственные общества, а в целях организации межмуниципального сотрудничества право создавать некоммерческие организации муниципальных образований.

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

Под материально-техническим и организационным обеспечением может пониматься решение очень широкого круга вопросов, например, обеспечение органов местного самоуправления необходимыми помещениями, оборудованием, оргтехникой, транспортом, предоставление необходимых информационных, методических и справочных материалов и т.п. Поэтому целесообразность включения данного полномочия в перечень исключительных полномочий представительного органа муниципального образования вызывает определенные сомнения.

9) *контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.*

Формы организационного контроля представительного органа местного самоуправления могут определяться в уставах муниципальных образований или других муниципальных правовых актах. Порядок осуществления контрольной деятельности устанавливается Регламентом городской Думы. В частности, в нем определены объекты контроля – деятельность администрации города, ее структурных подразделений и должностных лиц, исполнение решений Думы и другие. Контроль осуществляется в форме запросов, заслушивания информации, отчетов структурных подразделений администрации города о работе и других формах.

Кроме организационного контроля представительный орган муниципального образования также вправе осуществлять и финансовый контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления (Устав г. Саратова от 18 декабря 2005 г.). Устав г. Самары от 30 апреля 1996 г. в целях осуществления контроля предоставляет Думе право создавать специальные комиссии, приглашать независимых экспертов, назначать аудиторские и иные проверки, проводить публичные слушания.

10) *принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку.*

Следует отметить, что сужение данного перечня исключительных полномочий представительного органа муниципального образования не допускается. Кроме приведенного выше перечня исключительных полномочий *представительный орган муниципального образования также осуществляет иные полномочия*, которые закрепляются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством.

Например, Устав Балашихинского района Московской области содержит следующий перечень иных полномочий Совета депутатов:

1) утверждает генеральные планы, проекты планировки и застройки района в соответствии с порядком, установленным законодательством Московской области;

2) устанавливает порядок владения, пользования, распоряжения и управления муниципальными землями;

3) устанавливает порядок контроля за использованием и охраной земель, участвует в установленном законом порядке в рассмотрении (согласовании) вопросов о размещении на территории района объектов, за исключением объектов, размещение которых производится без согласования местного сообщества;

4) определяет порядок организации дополнительной социальной поддержки населения сверх установленной законодательством и государственными программами за счет собственных и привлеченных средств района;

5) устанавливает правила бытового и торгового обслуживания населения района;

6) утверждает положения о порядке присвоения почетных званий;

7) определяет порядок передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления района органам территориального общественного самоуправления;

8) принимает регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности и т.д.

Согласно статье Уставу Домодедовского района Московской области к другим полномочиям Совета депутатов района, в том числе, относится: рассмотрение актов прокурорского реагирования на решения Совета; дача разрешения на безвозмездную передачу объектов муниципальной собственности в государственную собственность Московской области или федеральную собственность; принятие решения о приватизации объектов, находящихся в муниципальной собственности; внесение законопроектов в Московскую областную Думу в порядке законодательной инициативы; принятие решений по исполнению депутатских наказов и о признании обращений депутатов Совета депутатов депутатскими запросами и т.п.

Устав г. Саратова от 18 декабря 2005 г. (ст. 24) к иным полномочиям Городской Думы относит:

1) финансовый контроль;

2) избрание главы города и его заместителя;

3) учреждение органов местного самоуправления города, отраслевых (функциональных) и территориальных органов администрации города с правами юридического лица и утверждение положений о них по представлению главы администрации города;

4) принятие решений о выборах в органы местного самоуправления города в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Саратовской области;

5) формирование избирательной комиссии города в соответствии с действующим законодательством;

6) определение в соответствии с действующим законодательством порядка предоставления, изъятия, использования земельных участков и распоряжения земельными участками;

7) принятие концепции развития, утверждение генерального плана города, правил землепользования и застройки на территории города;

8) внесение в органы государственной власти Саратовской области законодательных инициатив, оформленных в виде решений городской Думы;

9) определение порядка формирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа;

10) принятие решений о привлечении жителей города к социально значимым для города работам;

11) принятие решений об осуществлении муниципальных заимствований в порядке, установленном действующим законодательством;

12) согласование назначений заместителей главы администрации города, глав администраций районов города, руководителя финансового органа и главного архитектора города.

***Структура представительного органа местного самоуправления*** – внутреннее строение органа, которое по законодательству определяется населением муниципального образования самостоятельно. К структурным элементам представительного органа местного самоуправления, как правило, относятся:

1) руководящее звено (председатель);

2) функционально-отраслевые подразделения (постоянные и временные комиссии);

3) территориальные структуры (депутатские группы) или политические фракции;

4) рабочий аппарат.

*Председатель* организует работу представительного органа: созывает и ведет заседания; контролирует и обеспечивает выполнение регламента; подписывает решения, протоколы заседаний; организует выполнение решений представительного органа; координирует деятельность постоянных и иных комиссий; решает иные вопросы, которые ему могут быть поручены представительным органом или возложены действующим законодательством.

*Постоянные комиссии*как функционально-отраслевое структурное подразделение представительного органа местного самоуправления занимают особое место в структуре органа. К задачам постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления относятся следующиевопросы:

а) разработка предложений для рассмотрения на заседаниях представительного органа;

б) подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа;

в) содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа;

г) контроль в пределах полномочий представительного органа за деятельностью городской администрации, ее структурных территориальных подразделений, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

*Рабочий аппарат* состоит из отделов и лиц, оказывающих содействие работе представительного органа. Как правило, в него входят общий отдел, организационный отдел, юридическая служба, аналитическая служба, отдел по работе с избирателями и т.п.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) предусмотрел особый порядок внесения в представительный орган муниципального образования проектов муниципальных правовых актов, касающихся системы местных налогов и сборов, а также связанных с осуществлением расходов из средств местного бюджета. Такие проекты вносятся только по инициативе главы местной администрации либо при наличии его заключения. В том случае, если эти условия не выполнены, данные проекты не могут рассматриваться представительным органом муниципального образования.

Возможно, такое ограничение связано с тем, что изменение системы местных налогов и сборов или запланированных расходов местного бюджета неизбежно отразится на исполнении местного бюджета, которое осуществляет местная администрация. Подобное нововведение призвано укрепить взаимосвязь между органами и должностными лицами местного самоуправления в финансовой сфере.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет *процедуру подписания муниципальных правовых актов и механизм преодоления вето главы муниципального образования*. Глава муниципального образования подписывает и отвечает за обнародование принятых представительным органом нормативных правовых актов, независимо от того, возглавляет ли он представительный орган или местную администрацию.

Во втором случае он обладает так называемым *«правом вето»*, то есть своим решением может отклонить принятый представительным органом нормативный правовой акт. При этом он обязан в течение 10 дней представить в представительный орган мотивированное обоснование отклонения правового акта либо предложения по его изменению или дополнению. Нормы комментируемой статьи устанавливают необходимое число голосов депутатов представительного органа для преодоления вето главы муниципального образования (не менее двух третей от установленной численности депутатов), а также сроки его подписания (в течение 7 дней) после преодоления вето.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) *расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования* предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) запрещает управление и (или) распоряжение представительным органом или отдельными депутатами в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения. Исполнение местного бюджета относится к компетенции местной администрации, и вмешательство в данный процесс представительных органов муниципального образования не допускается. Депутаты представительного органа могут распоряжаться только средствами, направленными на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.

Нормы, ограничивающие финансовые расходы на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования, встречаются и в некоторых уставах муниципальных образований. Например, в Уставе г. Самары говорится о том, что любое решение городской Думы о повышении оплаты труда депутатам, работающим на постоянной основе, либо о предоставлении депутатам льгот и привилегий финансового (имущественного) характера, может иметь силу только для депутатов следующего созыва.

Полномочия представительного органа муниципального образования по общему правилу прекращаются с истечением срока полномочий (со дня избрания двух третей нового состава представительного органа). Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) содержит перечень случаев, в которых ***полномочия представительного органа муниципального образования могут быть прекращены досрочно*:**

1) роспуск представительного органа муниципального образования законодательными органами государственной власти субъекта РФ;

2) самороспуск (порядок самороспуска определяется в уставе муниципального образования, например, Устав г. Саратова закрепляет, что решение о самороспуске принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов; Устав г. Самары для принятия решения о самороспуске требует набрать три четверти от установленного числа депутатов);

3) вступление в силу решения соответствующего суда о неправомочности состава депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий (такое судебное решение должно основываться на конкретных фактах, установленных в ходе судебного разбирательства);

4) преобразование муниципального образования.

Следует отметить, что Закон 2003 г. содержит закрытый перечень оснований досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, который не может быть самостоятельно расширен или сужен органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) закрепляет, что с прекращением полномочий представительного органа муниципального образования, в том числе и досрочным, *прекращаются полномочия избранных в его состав депутатов*. Подобная норма содержится также и в уставах муниципальных образований.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) *досрочные муниципальные выборы* в представительный орган муниципального образования, состоящий из депутатов, избранных населением непосредственно, проводятся в сроки, указанные в действующем федеральном законодательстве. Как правило, новые выборы проводятся не позднее чем через 3 месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий. Столь длительный срок необходим для подготовки и проведения новых выборов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 35) рассматривает случай, когда *досрочно прекращаются полномочия представительного органа муниципального района, сформированного из представителей выборных органов поселений, входящих в состав данного района*. В этом случае представительные органы соответствующих поселений в течение одного месяца должны сформировать новый состав представительного органа муниципального района. Следует отметить, что подобная российская муниципальная практика пока отсутствует.

Представительный орган является строго обязательным элементом в системе органов местного самоуправления. Осуществляя управленческую деятельность, представительный орган тесно взаимодействует с исполнительными и иными органами местного самоуправления.