

УДК 342

***РАБОТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ
В КОМИТЕТАХ (КОМИССИЯХ) ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА:
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России,

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматриваются особенности правового регулирования деятельности депутатов представительного органа муниципального образования в образуемых этим органом комитетах (комиссиях). Отмечается, что по ряду позиций требуется более четкие муниципальные правовые нормы (например, по вопросу об обязательности участия муниципального депутата в работе комитетов и комиссий), обосновываются соответствующие предложения. В данной статье автор использовал некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: Местное самоуправление, представительный орган, комитет, комиссия, депутат, закон, власть, полномочия.

***WORK OF MUNICIPAL DEPUTIES
IN THE COMMITTEE (COMMISSIONS) OF THE REPRESENTATIVE BODY:
LEGAL ASPECT***

Uporov I. V.

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Laws, Professor,

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

Krasnodar, Russia

Annotation: The features of the legal regulation of the activities of deputies of the representative body of the municipality in the committees (commissions) formed by this body are considered. It is noted that in a number of positions, clearer municipal legal norms are required (for example, on the issue of the mandatory participation of a municipal deputy in the work of committees and commissions), the relevant proposals are justified. In this article, the author used some of his judgments that were published earlier.

Keywords: local government, representative body, committee, commission, deputy, law, authority, authority.

Согласно ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации от 6 октября 2003 г. [1] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении) представительный орган муниципального образования входит в число трех обязательных органов местного самоуправления (помимо депутатского корпуса данный перечень составляют также глава муниципального образования и местная администрация как исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления), образующие структуру публичной власти на местах [2]. А в ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении определяются статусные характеристики представительного органа, в том числе порядок его формирования и его исключительные полномочия.

Из указанных статей Федерального закона о местном самоуправлении, а также из политико-правовой природы представительного органа (состоит из депутатов, избираемых населением муниципального образования) следует, что основное предназначение этого органа публичной власти на местном уровне заключается в издании муниципальных правовых актов нормативного характера, которые регулируют наиболее важные аспекты муниципальных отношений на территории конкретного муниципального образования. Так, Е.И. Сидорова указывает на то, что «именно представительный орган принимает, изменяет или дополняет основной

нормативный правовой акт муниципального образования - устав. В компетенцию представительного органа местного самоуправления входит принятие планов, программ, стратегий социально-экономического развития муниципального образования» [3, с. 5]. Помимо этого, депутатский корпус выполняет также контрольные функции. Как справедливо отмечает П.А. Бышков, «к ведению представительного органа относится в том числе полномочие по контролю исполнения полномочий решения вопросов местного значения органами и должностными лицами местного самоуправления. Таким образом, представительный орган местного самоуправления не только регламентирует порядок исполнения основных вопросов местного значения муниципалитета, но и осуществляет внутренний контроль за их исполнением аппаратом администрации муниципального образования» [4, с. 26]. Нельзя не отметить и того, что представительные органы выполняют также распорядительные функции – небольшие по численности, но очень важные для жизни муниципального образования (например, назначение местного референдума, муниципальных выборов и др.) [5, с. 8].

И в целом, «Органы представительной муниципальной власти играют, несомненно, важную роль в жизни местного сообщества. Выражая волю большинства, они принимают меры по улучшению жизни населения как в общем, так и в отдельных областях и конкретных случаях путем принятия тех или иных решений, постановлений и иных нормативно-правовых актов, обязательных на территории муниципального образования. А наличие развитой системы контроля со стороны выборных органов местного самоуправления представляет собой неотъемлемый элемент системы защиты прав и свобод жителей муниципальных образований и удовлетворенности населения условиями жизни» [3, с. 8].

Столь важные задачи представительный орган решает, как мы указывали, прежде всего в форме изданием соответствующих муниципальных правовых актов, которые публикуются в средствах массовой информации, становясь таким образом

известными всем жителям муниципального образования, доводятся до органов и организации для исполнения. При этом нужно иметь в виду, что практически все решения, которые коллегиально принимаются депутатами представительного органа местного самоуправления, предварительно прорабатываются в рабочих органах депутатского корпуса, каковыми являются комитеты (комиссии). Это обусловлено тем, что в силу сложности вопросов местного значения, которыми занимаются депутаты, их невозможно решить «с листа», то есть сразу же на пленарном заседании представительного органа – всегда требуется изучение, которое может занимать, например, при утверждении местного бюджета, значительное время.

В литературе отмечается, что «комитеты и комиссии представительного органа местного самоуправления создаются представительным органом местного самоуправления на сессии. Законы отдельных субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, в большей части уставы муниципальных образований и регламенты представительных органов, предусматривают создание различных органов в составе представительного органа. В их числе образуются и комитеты, и комиссии. Нормы о создании комитетов и комиссий, содержащиеся в законах или уставах, носят отсылочный характер или предусматривают создание таких комиссий и комитетов и их предназначение» [6, с. 259]. Определяя функциональное предназначение указанных структурных подразделений представительного органа, ряд авторов указывают следующее: «постоянные комиссии (комитеты) участвуют в разработке программ экономического и социального развития, бюджета муниципального образования, решений по другим вопросам; по поручению представительного органа, его председателя готовят проекты решений по вопросам, относящимся к сфере их деятельности, дают заключения, вносят предложения, контролируют в пределах компетенции представительного органа соблюдение действующего законодательства и выполнение решений представительного органа администрацией

муниципального образования, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями на его территории независимо от подчиненности и форм собственности, заслушивают по этим вопросам доклады и сообщения соответствующих руководителей, проводят проверки или депутатские слушания и др.» [7, с. 183]. С такими суждения мы солидарны.

В муниципальных правовых актах большинства муниципальных образований довольно подробно раскрывают вопросы формирования и полномочий комитетов и комиссий. Так, в Уставе Краснодара [8] имеется несколько норм, определяющих структуру городской Думы Краснодара. Согласно ст. 34 «городская Дума Краснодара образует из числа депутатов постоянно действующие комитеты городской Думы Краснодара для рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ее компетенции, а также для реализации решений городской Думы Краснодара. Полномочия, порядок образования и работы комитетов городской Думы Краснодара определяются регламентом городской Думы Краснодара. Комитеты городской Думы Краснодара образуются на срок полномочий городской Думы Краснодара соответствующего созыва, ответственны и подотчетны городской Думе Краснодара. Комитеты городской Думы Краснодара в соответствии с законодательством имеют право привлекать к своей работе должностных лиц и специалистов предприятий, учреждений и организаций, а также представителей общественных объединений. Решения комитетов городской Думы Краснодара подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления муниципального образования город Краснодар и должностными лицами, которым они адресованы. О результатах рассмотрения и принятых мерах комитету городской Думы Краснодара должно быть сообщено не позднее чем в месячный срок либо в иной срок, установленный комитетом городской Думы Краснодара. Городская Дума Краснодара может создавать временные комиссии для решения отдельных задач. В решении о создании временной комиссии указываются конкретная задача, для решения которой создана временная

комиссия, ее полномочия, срок деятельности и состав временной комиссии» [8]. Более детально эти вопросы регулируются в Регламенте городской Думы Краснодара [9] Несколько шире регулируется этот вопрос в ст. 30 Устава города-курорта Сочи [10] и в ряде других муниципальных образований.

В Уставе Сосновоборского городского округа данный вопрос регулируется несколько по-иному, в частности, в этом акте содержатся следующие положения: «Депутат представительного органа включается в состав и исключается из состава постоянной комиссии на основании его письменного заявления, решением представительного органа. Каждый депутат представительного органа, за исключением главы городского округа, обязан состоять в одной из постоянных комиссий. Один и тот же депутат представительного органа не может состоять более чем в двух постоянных комиссиях. Численный состав постоянной комиссии не может быть менее 5 депутатов» [11]. В данном случае, на наш взгляд, неоднозначным является требование об обязанности депутата работать в одном из комитетов. Дело в том, что депутат выражает интересы населения своего округа в представительной власти муниципального образования, и диктовать ему форму выражения этих интересов, помимо предусмотренных социально-правовой природой представительного органа муниципального образования (участие в сессиях, нормотворческая инициатива, контрольные функции, депутатские запросы и др.) вряд ли целесообразно. Так, вполне возможна ситуация, когда депутата по каким-либо причинам не устраивает ни состав, ни полномочия комиссии, и в этом случае он должен иметь возможность занимать самостоятельную позицию. Здесь же примыкает еще один вопрос, который в практике решается неоднозначно. Поскольку депутат сам выбирает комитет (комиссию), в которой он желает работать, то возможен избыток желающих в одни комитеты и недостаток в другие. Именно так и произошло, например, в процессе формирования комитетов городской Думы Краснодара после муниципальных выборов, проведенных в октябре 2005 г., когда большое число депутатов

пожелали работать в комитетах, ведающих вопросами муниципальной собственности, а в другие комитеты (по культуре, образованию и т.д.) желающих были единицы, в результате чего возник сильный перекося. Тогда эта проблема решилась путем интенсивных и длительных консультаций заинтересованных лиц (но даже и в этом случае имеются комитеты, где всего по два депутата). Как нам представляется, в уставе или регламенте должна быть норма, которая хотя бы в общем виде регулирует принципы и порядок формирования депутатских комитетов и комиссий (добровольность, компромиссность, учет интересов других депутатов, целесообразность).

В ряде муниципальных образований пошли по пути создания специальных правовых актов, регулирующих деятельность комитетов (комиссий). Характерным является Положение о постоянных комиссиях Совета местного самоуправления городского округа Нальчик [12]. Здесь указывается, в частности, что постоянные комиссии строят свою работу на основе коллективного, свободного, делового обсуждения и решения вопросов, гласности, сотрудничества с государственными, общественными и иными органами и организациями, изучения и учета общественного мнения. И все-таки, несмотря на то, что Положение о постоянных комиссиях является специальным муниципальным правовым актом, степень регулирования этих вопросов здесь ниже, чем в рассмотренном выше Регламенте городской Думы Краснодара. Отсюда вывод: важно не то, в каком правовом акте отрегулированы полномочия депутата, а то, каким образом это сделано.

В литературе указывается, что депутат может участвовать также в работе депутатских групп. Законодательство не дает подробной регламентации названного института. Однако на практике он имеет немаловажное значение. Группы могут организовываться по различным принципам: политическому, производственному, территориальному и т.п. Главными целями депутатской группы являются актив-

зация работы представителей населения на местах; поиск оптимальной формы организации работы депутата [13, с. 89]. Однако в настоящее время объединение по производственному принципу представляется проблематичным, и мы рассматриваем депутатские группы как не имеющие большой перспективы. Так, фракции по политическому признаку имела, в частности, в городском Совете депутатов города Новосибирска. Вот как, например, комментировал эту ситуацию депутат горсовета И. Салов: «Горсовет - это коллегиальный орган, в котором все решения принимаются на сессии большинством голосов. Для того, чтобы утвердить какие-то нормативные акты или программы, необходима добрая воля и объединение депутатов вокруг того или иного вопроса ... Поэтому здесь возрастает роль депутатских объединений. Причем вовсе необязательно объединяться на политической платформе, ведь большая часть работы в горсовете находится вне политики ... У нас столько дел, что демагогией заниматься некогда, нужно работать» [14]. И с такой позицией депутата-практика нельзя не согласиться. Мы полагаем, что на низовом уровне вопросы местного значения по определению не могут быть политическими – если еще политические дебаты привнести в зал заседаний представительного органа местного самоуправления, то жителям такого муниципального образования можно будет только посочувствовать, поскольку за межпартийными баталиями вряд ли найдется место повседневной, кропотливой, конкретной и вдумчивой работе по улучшению качества жизни жителей муниципального образования.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.02.2019 г.).

2. Холодилова Е.А., Елькина А.В. Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. N 8. С. 6 - 8.
3. Сидорова Е.И. Роль представительных органов муниципального образования в обеспечении прав и свобод населения // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. N 2. С. 3 - 6.
4. Бышков П.А. Контрольные полномочия представительного органа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 9. С. 24 - 27.
5. Стрельников А.О. Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования // Административное и муниципальное право. 2017. N 2. С. 1 - 10.
6. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России / Под ред. Н.В. Постового. М.: Юриспруденция, 2016.
7. Прудников А.С., Еремян В.В., Лимонов А.М. Муниципальное право России. М.: Книжный мир, 2005.
8. Решение городской Думы Краснодара от 21.04.2011 N 11 п.6 (ред. от 22.06.2017) "О принятии Устава муниципального образования город Краснодар" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20. 02. 2019).
9. Решение городской Думы Краснодара от 24.11.2005 N 3 п.6 (ред. от 30.05.2017) "О Регламенте городской Думы Краснодара" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20. 02. 2019).
10. Решение Городского Собрания Сочи от 29.07.2010 N 92 (ред. от 31.05.2017) "О принятии Устава муниципального образования город-курорт Сочи (в новой редакции)" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20. 02. 2019).

11. Устав муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (принят решением Совета депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ 21.07.2006 г., в ред. от 05. 06. 2013 г.) // Официальный сайт муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области (дата обращения: 07.11.2018 г.).

12. Положение о постоянных комиссиях Совета городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской республики (Утв. решением Совета местного самоуправления городского округа Нальчик Кабардино-Балкарской республики от 24.10. 2016 г. № 6) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 01. 2018).

13. Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991.

14. Салов И. Депутатам надо объединяться // [Электронный ресурс]: URL: [http:// www. gorsovet.novo-sibirsk.ru](http://www.gorsovet.novo-sibirsk.ru) (дата обращения – 30. 12. 2018 г.).

Оригинальность 76%