

УДК 342

***ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОСТОЯННЫХ
ДЕПУТАТСКИХ КОМИССИЙ В СИСТЕМЕ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация: В каждом муниципальном образовании в соответствии с действующим ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 20 марта 2025 г. создаются органы местного самоуправления, при этом в обязательном порядке должен быть представительный орган, из состава которого формируются постоянные комиссии как структурные подразделения этого органа. В статье рассматриваются постоянные депутатские комиссии с политико-правовой точки зрения, в том числе выявляется правовая природа таких комиссий, показывается их основное предназначение, особенности регулирования в уставах муниципальных образований. Анализируются нормы указанного федерального муниципального закона, уставы некоторых муниципальных образований, научные труды по заявленной теме. Делаются необходимые обобщения и выводы, в частности, обосновывается предложение закрепить статус постоянных депутатских комиссий в муниципальном федеральном законе, учитывая, что этот аспект обойдет вниманием законодателя.

Ключевые слова: муниципальное образование, представительный орган, депутаты, постоянные комиссии, интересы населения, полномочия.

***POLITICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF STANDING DEPUTY
COMMITTEES IN THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract: In each municipality, in accordance with the current Federal Law "On General Principles of Local Self-Government Organization in a Unified System of Public Authority" of March 20, 2025, local government bodies are established. These bodies must necessarily include a representative body, from which standing commissions are formed as structural subdivisions of this body. This article examines standing deputy commissions from a political and legal perspective, including identifying the legal nature of such commissions, demonstrating their primary purpose, and the specifics of their regulation in municipal charters. The provisions of the aforementioned federal municipal law, the charters of certain municipalities, and scholarly works on the topic are analyzed. Necessary generalizations and conclusions are drawn, including a justification for the proposal to enshrine the status of standing parliamentary committees in a municipal federal law, given that this aspect will be overlooked by legislators.

Keywords: municipality, representative body, deputies, standing committees, public interests, powers.

Прежде чем говорить о правовой природе депутатский комиссий в муниципальных образованиях, необходимо уточнить особенности органа местного самоуправления, в котором формируются такие комиссии. В этой связи заметим следующее. В том, что органы местного самоуправления являются органами публичной власти, было видно уже в начальной редакции Конституции России, где, в частности, в ст. 3 указывается, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Однако прямого указания на властность органов мест-

ного самоуправления долго не было, и только конституционными поправками-2020 в текст Конституции России была введена новая ч. 3 ст. 132, в которой прямо указывается, что органы местного самоуправления имеют властность: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1]. Далее, согласно действующему ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 20 марта 2025 г. (далее – ФЗ 2025) в каждом муниципальном образовании формируются органы местного самоуправления, структуру которых составляют представительный орган, глава муниципального образования (далее также – МО), местная администрация (исполнительно-распорядительный орган, контрольно-счетный орган, а также могут быть иные органы, предусмотренные уставом МО и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (ч. 1 ст.14 ФЗ 2025) [2]. При этом в обязательном порядке создаются представительный орган, глава МО и местная администрация.

Нас интересует, разумеется, представительный орган МО, который состоит из депутатов, избираемых населением муниципального образования (ст.14, 15 ФЗ 2025). При этом представительный орган получает властные полномочия только в случае, если избрано не менее двух третей депутатов от установленной численности таковых, установлено в уставе муниципального образования (ч. 2 ст. 15 ФЗ 2025). Соответственно, когда представительный орган МО получает властные полномочия, то и постоянные депутатские комиссии (комитеты), состоящие из местных депутатов, будучи структурными подразделениями представительного органа, несут в себе элементы властных отношений (например, организации и должностные лица органов местного само-

управления обязаны представлять необходимые материалы по требованию комиссии). Вместе с тем, как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, депутатская комиссия не имеет статуса, равного статусу органа местного самоуправления, и соответственно полномочия таких комиссий являются производными от полномочий создавших их органов местного самоуправления, поэтому устанавливаются не уставами муниципальных образований, а в иных муниципальных правовых актах [3, с. 46] (здесь и далее имеются в виду только постоянные комиссии, формируемые из числа депутатов представительного органа МО, и не затрагиваются иные депутатские комиссии временного, событийного характер)

При этом важно иметь в виду, что специфика депутатских комиссий заключается в том, что сами комиссии непосредственно не принимают властных решений, равно как и отдельные депутаты, поскольку принятие таких решений осуществляется депутатами только в совокупности, коллегиально от имени представительного органа местного самоуправления, при определенном кворуме на его пленарном заседании (как правило, по большинству решений требуется присутствие на пленарном заседании представительного органа не менее половины от общего числа депутатов).

Вместе с тем депутатские комиссии состоят из нескольких депутатов, поэтому их властный потенциал выше, чем у отдельного депутата, но, разумеется, несопоставим с властными полномочиями всего представительного органа МО в целом. Создание депутатских комиссий в конкретных муниципальных образованиях осуществляется путем голосования на пленарном заседании представительного органа местного самоуправления. Наконец, в самой комиссии избрание председателя депутатской комиссии также происходит путем голосования членов депутатских комиссий. Соответственно депутатские комиссии по своей сути отражают демократизм местного самоуправления, учитывая, что и сами муниципальные депутаты воплощают в себе народное представительство во властных структурах на местном уровне. Исходя из этого, депутатские комиссии, с точки зрения своего предназначения, призваны аккумулировать ин-

тересы и потребности населения в своем муниципальном образовании, анализировать их с целью выработки проектов решений представительного органа местного самоуправления, направления запросов в организации и должностным лицам и т.д. [4]

Изложенное позволяет полагать, что правовая природа депутатских комиссий представительных органов МО заключается в том, что эти комиссии как структурные подразделения коллегиального органа публичной власти на местном уровне, обладая определенными элементами властных отношений и отражая демократизм института местного самоуправления в России, используют свои полномочия для выявления наиболее значимых интересов и потребностей населения муниципального образования, обобщают их и формализуют для последующего принятия соответствующих властных решений представительным органом местного самоуправления, а также для создания условий по реализации интересов и потребностей населения иными средствами. При этом представляется важным выделить то обстоятельство, что в муниципальной практике основное предназначение депутатских комиссий состоит в предварительном изучении вопросов, которые выносятся на пленарные заседания представительного органа МО, и формулированию своей позиции при вынесении соответствующего вопроса на голосование всех депутатов представительного органа МО. Такой подход позволяет повысить эффективность работы всего представительного органа МО, поскольку все депутаты не в состоянии физически изучать все материалы по всем вопросам планарного уровня, и они могут ориентироваться на мнение коллег из депутатских комиссии, которым доверяют предварительное изучение вопроса. Однако, заметим, такой подход содержится далеко не во всех уставах муниципальных образований и иных муниципально-правовых актах, нет этого и в ФЗ 2025 г., и такая регламентация носит децентрализованный характер [5. с. 43], что представляется неправильным.

Здесь же констатируем, что самим собой разумеющимся является то обстоятельство, что комиссии (не только депутатские, но любые другие в сфере

публично-правовых отношений) как органы управления (и в широком, и узком смысле) по определению являются коллегиальными структурами, где решения принимаются голосованием простым большинством [6. с. 17], причем это касается различных сфер общественно-политической и социально-экономической жизни. Важное значение в этом контексте имеет уточнение организационно-правового статуса депутатской комиссии. Как отмечалось выше, депутатские комиссии являются структурными подразделениями представительного органа МО, однако нужно иметь в виду, что, в отличие от структурных подразделений местных администраций, депутатские комиссии имеют более сложную организацию [7. с.51], поскольку функционируют на основе не принципа единоначалия, как в местных администрациях, а на основе принципа коллегиальности. И в этом смысле депутатские комиссии являются независимыми в своих решениях, и такая независимость складывается из независимого статуса депутатов, которые входят в состав депутатской комиссии. Вместе с тем независимость в принятии решения не означает абсолютной независимости в организационном плане.

Речь идет о том, что, будучи структурным подразделением представительного органа, депутатская комиссия не может действовать совершенно независимо – она руководствуется планом работы самого представительного органа, выполняет при необходимости поручения представительного органа, осуществляет иные действия во взаимодействии с общественными, властными, хозяйствующими органами, организациями и должностными лицами. Так, в соответствии с Положением о постоянных депутатских комиссиях Зуевской районной Думы (Кировская область) [8] такие комиссии по поручению районной Думы, других комиссий, просьбе депутатов, председателя районной Думы готовят справки, рекомендации, обзоры, предложения по вопросам, входящим в компетенцию депутатских комиссий, для последующего обсуждения их на пленарных заседаниях районной Думы, а также заседаниях других комиссий

районной Думы и в других органах местного самоуправления (п. «г» ч. 1 ст. 9 Положения).

Подобные муниципально-правовые нормы содержатся во многих других муниципальных образованиях. Как видно, депутатские комиссии связаны с деятельностью иных субъектов муниципально-правовых отношений, а понятие «поручение» прямо предполагает обязательность его исполнения тем субъектом, которому это поручение адресовано. И это вполне логично – если депутатские комиссии формируются представительным органом местного самоуправления, то они не могут быть перед ним безотчетны, то есть депутатские комиссии должны держать отчет перед представительным органом, и теоретически представительный орган своим решением может распустить депутатскую комиссию, если она не будет выполнять возложенных на нее функций. В этом смысле заслуживает поддержки нормативное положение Устава муниципального образования город-курорт Сочи [9] (ст. 32) о том, что «комитеты (комиссии), территориальные депутатские группы ответственны перед Городским Собранием Сочи и подотчетны ему». Там же указывается, что «все депутаты Городского Собрания Сочи, за исключением председателя Городского Собрания Сочи, участвуют в работе комитетов (комиссий) ... Структура, порядок формирования, полномочия и организация работы комитетов (комиссий), территориальных депутатских групп определяются регламентом работы Городского Собрания Сочи ... Задачи и сроки полномочий комитетов (комиссий), территориальных депутатских групп определяются Городским Собранием Сочи при их образовании».

Из такого рода норм (они, как правило, типичны для многих муниципальных образований) следует, что депутатские комиссии МО не являются юридическими лицами и соответственно на них не распространяются гражданско-правовые нормы в части имущественных отношений. Такое положение депутатских комиссий вытекает, опять же, из их предназначения, – они представляют собой рабочие органы представительного органа местного само-

управления, и придание депутатским комиссиям статуса юридического лица породило бы неразрешимую коллизию, при которой в рамках одного юридического лица (представительного органа МО) функционировало бы другое юридическое лицо, сформированное первым юридическим лицом путем голосования (депутатские комиссии). А если представительный орган не является юридическим лицом, что возможно применительно к поселениям и внутригородским территориям городов федерального значения (ст. 15 ФЗ 2025), то и вовсе ситуация становилась бы невозможной.

Равным образом по тем же мотивам нельзя считать депутатскую комиссию органом местного самоуправления. Дело в том, что термин «органы местного самоуправления» является конституционным (используется в формулировках ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132 Конституции России). Органы местного самоуправления - это избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (ч. 1. ст. 13 ФЗ 2025). такая позиция законодателя была сформирована научным сообществом в сфере муниципального права еще в начале 2000-х гг. [10, с. 227] Как видно, не все структурные образования, равно как должностные лица, участвующие в решении вопросов местного значения (в новом ФЗ 2025 именуемые как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения) могут наделяться статусом органа местного самоуправления. В этом контексте Е.С. Шугрина справедливо отмечает, что, к примеру, отраслевой департамент, депутатская комиссия, управление и другие структуры подобного рода, как правило, не обладают статусом органа местного самоуправления, поскольку полномочия эти структур производны от установленных в законах и муниципальных правовых актах полномочий органов местного самоуправления, и полномочия этих структур устанавливаются не уставами муниципальных образований, как это

должно быть и есть для органов местного самоуправления, а в актах более низкого порядка [3, с. 47].

Указанный автор вполне определенно выделяет и признаки органа местного самоуправления (делая определенные дополнения к приведенной выше законодательной формулировке). К таким признакам относятся следующие характеристики: орган сформирован посредством избрания на муниципальных выборах либо образован представительным органом местного самоуправления; орган имеет собственные полномочия по решению вопросов местного значения; отсутствие подчинения органам и/или должностным лицам государственной власти; орган закрепляется уставом муниципального образования как элемент структуры органов местного самоуправления; в уставе муниципального образования отрегулированы наименования органа, собственная компетенция, порядок его формирования, подконтрольность, подотчетность, и другие аспекты, связанные с организацией и деятельностью органа, дающие ему основания принимать самостоятельные решения по вопросам местного значения [3, с. 47].

Совершенно очевидно, что депутатские комиссии не обладают совокупность указанных признаков и поэтом нет оснований относить их к числу органов местного самоуправления. Вместе с тем представительный орган муниципального образования, где формируются депутатские комиссии, обладает всеми признаками органа местного самоуправления, отражая интересы муниципального сообщества и в этом направлении, в частности, имеет полномочия издавать общие правила по вопросам местного значения, осуществлять контроль за их реализацией исполнительно-распорядительной ветвью муниципальной власти [11, с. 30]. Заметим, что и депутатские комиссии работают по этим направлениям (отражая интересы муниципального сообщества), но на другом, более низком с точки зрения народного представительства уровне, и, не являясь органами местного самоуправления.

Соответственно депутатские комиссии не могут принимать самостоятельных решений обязательного характера по вопросам местного значения. Но при этом важно заметить, что депутатские комиссии состоят только из депутатов представительного органа МО. Для выработки своего мнения они могут, разумеется, привлекать различных специалистов и других депутатов, но решение комиссии принимается только членами данной комиссии. Такое положение отличает депутатские комиссии от иных комиссий, которые может, а в некоторых случаях должен формировать представительный орган муниципального образования. Добавим еще, что само по себе участие в работе постоянных депутатских комиссий осуществляется депутатами на общественных началах, поскольку такое участие является частью депутатской деятельности, и за участие в работе комиссий вознаграждение депутатам не выплачивается.

Как отмечалось выше, в действующем федеральном муниципальном законе ничего не говорится о постоянных депутатских комиссиях (комитетах) представительных органов муниципальных образований. Полагая такой подход неправильным, представляется целесообразным в ФЗ 2025 в ст. 15 ввести норму, где указать, что постоянной депутатской комиссией является структурное подразделение представительного органа муниципального образования, формируемое этим органом из числа муниципальных депутатов, которое на основе принципа коллегиальности осуществляет деятельность по предварительному обсуждению вопросов, относящихся к ведению представительного органа, подготовке соответствующих проектов решений представительного органа, выполняет контрольные, консультационные, просветительские и иные функции, связанные с функционированием института местного самоуправления на территории муниципального образования. В этом контексте членами комиссий целесообразно активно использовать институт публичных слушаний в муниципальных образованиях [12]. Соответствующие нормативные положения целесообразно закреплять также в уставах муниципальных образований и других муниципально-правовых актах.

Библиографический список

- 1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02. 2026).
2. Федеральный закон от 20.03.2025 N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02. 2026).
3. Шугрина Е.С. Отдельные аспекты организационных основ местного самоуправления в работах академика О.Е. Кутафина // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. N 5. С. 46 - 48.
4. Город в теории и практике: правовые и урбанологические аспекты / Астафичев П.А., Бялкина Т.М., Дусаев Р.Н., Зайцева-Савкович Е.В., Ирхин И.В., Карцев Б.В., Касаткина С.С., Кожевников О.А., Комарова В.В., Корабельникова Ю.Л., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мартынова С.Э., Мархгейм М.В., Питрюк А.В., Пешин Н.Л., Расихина Л.Ф., Соколова А.И., Сюнберг К.К. и др. Москва, 2020.
5. Вихарев А.А. К вопросу о правовом регулировании статуса постоянных комиссий представительных органов местного самоуправления // Современное право. 2022. № 7. С. 41-45.
6. Макарецев А.А. Административные комиссии в системе органов административной юрисдикции: правовой статус и проблемы повышения эффективности деятельности // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 16-19.
7. Гончаров В.В. Коллегиальность и единоначалие как принципы формирования и функционирования органов исполнительной власти в Российской Федерации // Юридический мир. 2009. N 3. С. 51-55.
8. Положение о постоянных депутатских комиссиях Зуевской районной Думы (утверждено решением Зуевской районной Думы от 27.03.2006 г. № 12/2, в ред. от 19.11.2019 № 6/44) // Официальный сайт органов местного самоуправления Зуевского района Кировской области (дата обращения – 08.02.

2026г.).

9. Устав муниципального образования город-курорт Сочи (в новой редакции) (принят решением Городского Собрания Сочи от 29.10.2020 № 44, ред. от 28.11.2019) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.02. 2026).

10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 227.

11. Лапин А.Е., Петрова Ю.А. К вопросу о реализации полномочий представительных органов местного самоуправления в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. N 4. С. 24 - 33.

12. Звягольский А.Ю., Тамазов З.Г., Упоров И.В. Правовое регулирование института публичных слушаний и его реализация в муниципальных образованиях (проблемы теории и практики). Москва, 2008.