

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 342.55

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (на примере Сернурского муниципального района)

*Гаранин Леонид Ананьевич,
кандидат педагогических наук, доцент
кафедры правового обеспечения государственного
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Марийский
государственный университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: law@marsu.ru*

*Мамаев Денис Борисович,
руководитель отдела организационно-правовой
работы и кадров администрации
МО «Сернурский муниципальный район».
E-mail: sernur12_adm@mail.ru*

В статье рассматривается историческое развитие норм права о местном самоуправлении, а также пределы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по данным вопросам. На примере Сернурского муниципального района авторы дают оценку эффективности применения законодательства и делают вывод о необходимости принятия республиканского закона, способствовавшего развитию представительного органа власти в муниципальном образовании.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, муниципальное образование, депутат.

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург 1985 год) определила право государств на местное самоуправление через советы или собрания, состоящие 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 образовании, ведущая роль принадлежит представительным органам местного самоуправления, которые от имени жителей муниципального образования осуществляют полномочия по решению наиболее важных вопросов местной жизни. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Представительный орган местного самоуправления занимает ведущее положение в структуре органов местного самоуправления – именно он непосредственно выражает волю населения муниципального образования в целом, формализуя ее в своих решениях. При этом представительный орган является главным нормотворческим органом местного самоуправления,

принимая основные муниципальные правовые акты нормативного характера, обязательные для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на территории муниципального образования. Нормотворческая компетенция иных органов является специальной. Особая связь представительного органа с населением обеспечивается также тем, что прямо или косвенно он формируется населением. Кроме того, она обеспечивается коллегиальным характером работы представительного органа местного самоуправления.

Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, занимают конституционные нормы. Конституционные нормы представляют собой совокупность юридических принципов и предписаний, которые определяют политико-правовую природу местного самоуправления, закрепляют основные права граждан в области местного самоуправления, регулируют основы правового статуса органов местного самоуправления и их взаимоотношений с государством.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления через выборные и другие органы местного самоуправления.



Ст. 99 Конституции РМЭ определяет, что местное самоуправление в городских и сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на других территориях осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Основные принципы организации и функционирования местного самоуправления главным образом базируются на самостоятельности в решении населением вопросов местного значения непосредственно либо через органы местного самоуправления. Акцент на организационную обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти сделан в ст. 12 Конституции РФ, где отмечается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Основной закон РФ, устанавливая организационную обособленность местного самоуправления, закрепляет за ним исключительную компетенцию, в пределах которой оно самостоятельно. Это обстоятельство подтверждается ст. 7 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления, где говорится, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные акты. Таким образом, местное самоуправление не является альтернативой государственной власти, а представляет собой специфический элемент государственного устройства. Закрепление за местными органами полномочий есть результат разграничения компетенций между центром и местами в рамках единого государственного механизма.

Следует отметить, что способность органов местного самоуправления в полной мере решать полномочия на своей территории непосредственно связана с экономической основой местного самоуправления, бюджетными возможностями. В соответствии со ст. 49 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления в РФ экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

К примеру, 1 января 2013 года органами местного самоуправления Сернурского муниципального района и органами местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, заключены соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения поселений на уровень муниципального района, касающиеся выдачи разрешений на строительство капитальных объектов, выдачи разрешений на ввод объектов в эксплуатацию; принятия решений о переустройстве и перепланировке помещений, перевода жилого помещения в нежи-

лое; обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры. Указанные соглашения ежегодно продлеваются на очередной срок.

Часть 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ (в редакции Федерального закона № 136-ФЗ от 27 мая 2014 г.) теперь закреплен минимальный гарантированный перечень вопросов местного значения сельского поселения, при котором, по мнению законодателя, органы местного самоуправления поселений будут решать свои вопросы более эффективнее, в соответствии с финансовыми возможностями местных бюджетов.

В минимальный перечень включены вопросы, регулирующие составление, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, владение и пользование муниципальным имуществом, создание первичных мер пожарной безопасности, библиотечное обслуживание, оказание услуг организаций культуры, физической культуры и спорта, организацию доступа к водным объектам, формирование архива поселения, утверждение правил благоустройства территории поселения, присвоение адресов объектам адресации, развитие малого бизнеса, работу с детьми и молодежью, деятельность народных дружин. Иные вопросы местного значения сельских поселений, закрепленные в ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ, решаются органами местного самоуправления муниципальных районов. Городские же поселения исполняют полномочия по решению вопросов местного значения в полном объеме.

Законодатель определил, что субъект РФ своим законом может закрепить за сельским поселением другие вопросы из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 ФЗ о местном самоуправлении вопросов местного значения городского поселения. Что и сделано в соответствии с Законом РМЭ от 29 декабря 2014 г. № 61-З (в редакции Закона РМЭ от 17 декабря 2015 г.), которым за сельскими поселениями закреплены остальные вопросы, указанные ч. 1 ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ. В то же время закон республики определил осуществление сельскими поселениями полномочий в полном объеме лишь до 1 января 2017 года.

Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления предусматривает многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления с учетом и использованием исторических, национальных, культурных и иных местных традиций. Данный принцип рассматривается в трех аспектах. Территориальный аспект подразумевает осуществление местного самоуправления в границах административно-территориальных единиц с учетом традиций и исторических особенностей. Наличие территории является одним из основных структурных элементов правового статуса муниципального образования, так как в соответствии с законом о местном самоуправлении местное самоуправление осуще-



ствляется на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Это свидетельствует об осуществлении местного самоуправления только в границах МО.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. в ст. 2 предусматривает восемь видов муниципальных образований: сельское и городское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения, межселенная территория. Ст. 2 этого ФЗ закрепляет такую административную единицу, как муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

В отличие от ФЗ от 1995 г. Федеральный закон 2003 года содержит некоторые новации, касающиеся регулирования организационной структуры органов местного самоуправления. Так, обязательным стало наличие не только представительного органа, но и местной администрации (как исполнительно-распорядительного органа МО), главы МО, избирательной комиссии муниципального образования и даже контрольного органа в виде контрольно-счетной палаты и ревизионной комиссии. Действующий федеральный закон четко оговаривает правило запрета совмещения главой муниципального образования должности главы местной администрации и руководителя представительного органа МО. В случае, если глава МО избирается в соответствии с Уставом МО из своего состава, он может быть только руководителем представительного органа. Если же он избирается путем равных всеобщих прямых выборов тайным голосованием населением МО, то Уставом может определяться, что он входит в состав представительного органа и является его председателем либо главой местной администрации.

Порядок формирования представительного органа местного самоуправления района предусматривает его образование двумя способами. Первый способ предусматривает его формирование из глав городских и сельских поселений, а также из депутатов представительных органов указанных поселений с равной нормой представительства. Второй способ заключает-

ся в избрании депутатов представительного органа местного самоуправления муниципального района на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В Сернурском районе формирование представительного органа муниципального района осуществлено по первому способу в 2014 году.

В Конституции РФ есть большое количество норм, регулирующих местное самоуправление, определяющих пределы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. Анализ позиций Конституционного Суда РФ, федеральных норм позволяет сделать вывод о том, что если рассматривать местное самоуправление как конституционное право граждан, то его правовое регулирование, в соответствии со ст. 71 Конституции РФ, находится в исключительном ведении Российской Федерации; если местное самоуправление рассматривается как форма народовластия, форма организации публичной власти, то его регулирование находится в совместном ведении Федерации и ее субъекта.

В целях совершенствования местного самоуправления, обеспечения их эффективной работы 13 марта 2014 г. рабочая группа по реформированию местного самоуправления, созданная по поручению Президента России Владимира Путина, внесла в Государственную Думу поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В законопроекте, в первую очередь, было уделено внимание расширению полномочий субъектов РФ по организации местного самоуправления на своей территории с учетом местных традиций, географического расположения и многих других факторов.

Законодатель в этом смысле поступил мудро, дав действительно более широкие возможности субъекту Федерации самому определять: как строить систему местной власти, какая форма организации местного самоуправления в наибольшей степени отвечает интересам граждан, учитывая специфику региона, экономическое и социальное развитие мегаполиса, национальные традиции и даже менталитет и активность населения по решению вопросов местного значения. Если субъект полагает, что двухуровневая модель для города-мегаполиса успешная, если она даст возможность правильно выстраивать отношения между уровнями власти: районная, городская, субъекта Российской Федерации, то закон позволяет субъекту установить эту модель для конкретного муниципалитета [21].

Указанная норма полностью соответствует Посланию Президента РФ, в котором он, в частности, отметил, что «местная власть должна быть устроена так (а ведь это самая близкая власть к людям), чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой».



Субъекты РФ получили право самостоятельно наделить муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения.

В 2014 году Минрегионом России даны разъяснения субъектам РФ по закреплению новых полномочий урегулирования вопросов организации местного самоуправления. Так, согласно п. 2 ст. 4 ФЗ № 136-ФЗ в течение шести месяцев со дня вступления в силу указанного ФЗ (не позднее 27 ноября 2014 г.) принимаются законы субъектов РФ, которыми должны предусматриваться регулирование способа формирования представительного органа муниципального района, а также порядка избрания и основных полномочий главы МО. Предусматривается один из двух способов формирования представительных органов муниципальных районов.

Первый способ: представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава (система делегирования). Второй способ – может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (система прямых выборов).

Система делегирования и (или) система прямых выборов может быть установлена, а впоследствии – изменена законом субъекта РФ для любого конкретного муниципального района, для нескольких (перечисленных поименно) либо для всех муниципальных районов. В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющему способ формирования представительного органа муниципального района, устав муниципального района подлежит приведению в соответствие с законом субъекта РФ в течение трех месяцев со дня его вступления в силу. Измененный порядок формирования представительного органа муниципального района применяется после истечения срока полномочий, на который был избран предыдущий состав представительного органа муниципального района.

Избрание (делегирование) депутатов представительных органов муниципального района из состава депутатов представительных органов поселений осуществляется в соответствии с нормой представительства, равной для всех поселений и не зависящей от численности населения (как правило – 1-2 депутата от поселения), либо согласно норме представительства, устанавливаемой законом субъекта РФ и в соответствии с ним – уставом муниципального района и уставами поселений.

Норма представительства конкретного поселения может устанавливаться как в абсолютных числах (на-

пример, 3 депутата), так и в процентном отношении от установленной численности (например, четверть от общего состава депутатов). Согласно ФЗ № 131-ФЗ норма представительства одного поселения не может превышать одной трети от установленной численности депутатов представительного органа муниципального района. Данная норма может быть актуальна для муниципальных районов, значительная часть населения которых сосредоточена в одном-двух поселениях.

Порядок избрания главы МО и его место в системе органов местного самоуправления (имея в виду статус председателя представительного органа или главы местной администрации) может быть установлен, а впоследствии – изменен законом субъекта РФ для любых конкретных (перечисленных поименно) муниципальных образований либо для всех муниципальных образований в пределах субъекта РФ, либо дифференцированно по видам (типам) муниципальных образований (с поименным перечислением исключений из общего правила либо без такового).

В Сернурском районе глава МО является председателем Собрания депутатов муниципального района, городского округа городского (сельского) поселения), соответственно, избирается из состава такого органа и является высшим должностным лицом. При этом, глава МО обладает более высокой компетентностью, у него возникают гораздо больше полномочий и ответственности в соответствии с федеральным законом.

Совершенствование деятельности органов местного самоуправления и состоявшаяся в целом реформа местного самоуправления были призваны решить множество накопившихся проблем: несоответствие объема финансирования и функций органов местного самоуправления, пересечение полномочий уровней власти, влияние «межклановых» конфликтов на жизнь городов и отсутствие стимулов для развития малых территорий.

Реализация закона потребовала от органов местного самоуправления не только простого исполнения функций по обслуживанию населения, но и большей инициативы, направленной на развитие территорий. Это тот случай, когда глобальная цель – экономический рост страны – начинается с «малых» инициатив в районе, поселке, городе. Под эти задачи эксперты МСУ ожидают и дальнейших шагов законодательных ветвей власти: бюджетной и налоговой реформ, чтобы, наконец, наполнить деньгами муниципалитеты; расширения полномочий под обновленную финансовую базу; создания стимулов для развития малых территорий, межмуниципальных связей, местных инициатив.

Собрание депутатов муниципального района как выборный орган занимает особое положение в системе органов местного самоуправления Сернурского



муниципального района. Отражается это в следующем.

Во-первых, Конституция РФ и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» прямо устанавливают наличие выборных органов местного самоуправления. Так, ч. 2 ст. 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления. При этом название других органов не устанавливается. Это свидетельствует о том, что приоритет отдается именно Собранию депутатов.

Во-вторых, представительные органы, как правило, избираются непосредственно самими жителями муниципального образования и призваны выражать их волю при решении возложенных на них задач.

Собрание депутатов также может быть сформировано 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 поселения, нормой представительства. Последний вариант успешно реализован на территории Сернурского муниципального района.

В-третьих, Собрание депутатов наделено исключительной компетенцией, содержание которой подчеркивает особенность их статуса по сравнению с исполнительно-распорядительными органами и должностными лицами местного самоуправления, характеризует их как ведущее звено в системе местного самоуправления.

Таким образом, Собрание депутатов Сернурского муниципального района – это выборный орган, обладающий правом представлять интересы населения Сернурского района и принимать от его имени решения, действующие на всей территории муниципального образования.

Особенности статуса представительного органа местного самоуправления определяются его назначением и теми функциями, которые он призван выполнять в организационной структуре муниципальной власти. Представительный орган являет собой структурный элемент местной (муниципальной) власти, который не делится своими полномочиями, а делегирует некоторые из них. К примеру, он может передать главе местной администрации или главе муниципального образования все прямые административные полномочия.

Вместе с тем, Собрание депутатов сохраняет за собой основополагающую функцию – право принятия от имени местного сообщества муниципальных правовых актов, т. е. решений по важнейшим вопросам жизнедеятельности местного сообщества и муниципального управления. Именно на данный орган возлагается исполнение совещательных, надзорных, орга-

низационных и иных полномочий, связанных с разработкой и осуществлением на территории муниципального района политики органов муниципального управления по развитию местного самоуправления.

Ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ предусматривает, что представительный орган МО может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Также уставом МО должна быть определена правомочность заседания представительного органа. В случае присутствия на заседании представительного органа менее 50 процентов от числа избранных депутатов оно считается неправомочным. Периодичность заседания представительного органа составляет не менее одного раза в три месяца.

Вновь избранный представительный орган собирается на первое заседание в установленный уставом МО срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа в правомочном составе.

Законом четко определено, что представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского МО города федерального значения состоит из депутатов, избираемых только на муниципальных выборах.

Иная позиция закона сложилась в отношении формирования Собрания депутатов муниципального района. Так, согласно ч. 4 ст. 35 ФЗ № 131-ФЗ представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района:

во-первых, может 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 населения поселения нормой представительства. Субъект РФ своим законом может установить норму представительства поселений, входящих в состав муниципального района, исходя из численности населения поселения. Тогда норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района;

во-вторых, может избираться 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 пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Численность депутатов представительного органа муниципального района не зависит от численности



населения, определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

В редакции ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» до 25.12.2008 г. было установлено, что вне зависимости от типа МО его представительный орган должен иметь статус юридического лица. Поэтому при формировании в Сернурском муниципальном районе органов местного самоуправления в 2006 году представительные органы поселений были зарегистрированы в Едином государственном реестре юридических лиц и, соответственно, были наделены правами юридических лиц.

Лишь ФЗ № 281-ФЗ внес поправки в закон о местном самоуправлении и определил, что представительный орган сельского поселения, внутригородского МО города федерального значения не обязательно должны иметь статус юридического лица.

Согласно ст. 16 Закона РМЭ № 3-3 [10] представительный орган муниципального района состоит 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 поселения нормой представительства. При этом представительный орган поселения, городского округа состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

В 2014 году Собрание депутатов Сернурского муниципального района шестого созыва сформировано путем делегирования глав поселений, входящих в состав Сернурского муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, в количестве 18 человек. Уставами городского и сельских поселений установлена равная норма представительства в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ и законом РМЭ № 3-3 – глава МО и депутат Собрания депутатов поселения, последний из которых делегируется в соответствии с утвержденным порядком.

Собрание депутатов Сернурского муниципального района VI созыва в отличие от предыдущего созыва состоит из 9 глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из 9 депутатов Собрания депутатов указанных поселений, избираемых Собраниями депутатов поселений из своего состава. При этом срок полномочий Собрания депутатов муниципального района составляет 5 лет. Таким образом, исходя из установленной федеральным законом и законом РМЭ нормы представительства, общая численность Собрания депутатов муниципального района на сегодняшний день составляет 18 человек.

В составе должностных лиц и органов Собрания депутатов высшим должностным лицом, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, является председатель Собрания депутатов, который

одновременно исполняет полномочия главы муниципального образования.

Избрание председателя Собрания депутатов согласно Регламенту Собрания депутатов Сернурского муниципального района, утвержденному решением Собрания депутатов от 25 сентября 2013 г. № 254, осуществляется на первом заседании представительного органа муниципального района тайным голосованием из числа депутатов сроком на 5 лет. При этом кандидаты на должность председателя Собрания депутатов выдвигаются депутатами представительного органа муниципального района из своего состава.

Процедура выдвижения кандидатов на должность председателя и голосования по его выборам предусматривает избрание счетной комиссии, утверждения бюллетеня для голосования, внесения в него кандидатов, а также порядка подсчета голосов, поданных за каждого кандидата. Установлено, что каждый депутат может голосовать только за одного кандидата.

Депутат считается избранным председателем Собрания депутатов, главой муниципального образования, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов представительного органа муниципального района.

Регламентом определено, что председатель Собрания депутатов является высшим должностным лицом муниципального района, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе.

Структура Собрания депутатов характеризуется наличием следующих органов и должностных лиц:

- председатель Собрания депутатов;
- заместитель председателя Собрания депутатов;
- секретарь Собрания депутатов;
- Президиум Собрания депутатов;
- постоянные комиссии;
- депутатские группы;
- аппарат Собрания депутатов.

Заместитель председателя Собрания депутатов избирается открытым голосованием из числа депутатов и совместно с председателем Собрания депутатов ведет заседания.

Секретарь Собрания депутатов избирается по представлению председателя Собрания депутатов на первом заседании из числа депутатов и осуществляет свою деятельность в течение срока полномочий Собрания депутатов. Секретарь осуществляет оформление и подписание протоколов сессий Собрания депутатов, ведет запись желающих выступить на сессиях, регистрирует депутатские запросы, справки, сообщения, заявления, предложения и другие материалы депутатов в качестве документов, организует работу с обращениями граждан, поступающими в адрес сессии.

Президиум Собрания депутатов, в который входят председатель Собрания депутатов, его заместитель и председатели постоянных комиссий, создается для



предварительной подготовки организационных решений по вопросам деятельности Собрания депутатов.

В целях осуществления подготовки и предварительного рассмотрения проектов решений Собрания депутатов, контроля за реализацией принятых решений, дачи заключений и внесения предложений по указанным проектам на первом заседании Собрания депутатов образуются постоянные комиссии, срок полномочий которых соответствует сроку полномочий Собрания депутатов соответствующего созыва. При этом перечень и персональный состав постоянных комиссий определен Собранием депутатов самостоятельно и включает в себя следующие комиссии: по законности и правопорядку, по бюджету и платежам, по социальным и экономическим вопросам.

Члены постоянных комиссий избираются Собранием депутатов простым большинством голосов от установленного числа депутатов. В свою очередь, постоянные комиссии избирают председателей, заместителей и секретарей комиссий.

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Собранием депутатов, депутаты Собрания депутатов численностью не менее трех депутатов могут объединяться в депутатские группы. При этом депутат вправе состоять только в одной депутатской группе.

Ст. 44 Регламента Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» предусматривается, что обеспечение деятельности Собрания депутатов, депутатских групп и депутатов возлагается на аппарат Собрания депутатов, который, в том числе, осуществляет подготовку и представление Собранию депутатов документов и материалов, поступивших в период между заседаниями, информирует депутатов о заседаниях постоянных комиссий, проводимых в Собрании депутатов мероприятиях, своевременно обеспечивает материалами и документами по рассматриваемым вопросам, ведет протокол заседаний Собрания депутатов.

В настоящее время аппарат Собрания депутатов представлен одним лицом в должности консультанта Собрания депутатов.

Правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое и социальное обеспечение деятельности Собрания депутатов осуществляется администрацией муниципального района.

В целях организации работы представительного органа местного самоуправления, для оказания содействия в реализации предоставленных полномочий администрацией Сернурского муниципального района 7 августа 2009 г. принято постановление «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл пятого созыва, депутатов Соб-

рания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» пятого созыва, городского и сельских поселений второго созыва», в соответствии с которым создана районная рабочая группа, утверждено Положение о рабочей группе, определены основные задачи и функции группы. Группа создана по решению вопросов содействия избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов депутатов Государственного Собрания Республики Марий Эл пятого созыва, депутатов Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» пятого созыва, городского и сельских поселений второго созыва.

Для обеспечения деятельности и в целях материально-технического оснащения Собрания депутатов администрацией района представителю органу передано имущество согласно постановлению от 18 января 2012 г. № 11.

Кроме того, в целях правового сопровождения и экспертизы нормативных правовых актов в ноябре 2014 года принято постановление администрации Сернурского муниципального района о разработке проекта решения Собрания депутатов муниципального образования «Сернурский муниципальный район» «О бюджете муниципального образования «Сернурский муниципальный район» на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов.

18 июля 2016 года глава администрации муниципального района как субъект правотворческой инициативы в соответствии со статьей 32 Устава муниципального образования «Сернурский муниципальный район» внес на рассмотрение Собрания депутатов проект решения о структуре администрации муниципального района. На очередной сессии Собрания депутатов, состоявшейся 27 июля 2016 года, указанный проект рассмотрен постоянной комиссией по законности и правопорядку и поддержан депутатами единогласно. По результатам рассмотрения указанного проекта принято соответствующее решение.

Собранием депутатов в целях повышения эффективности муниципальной службы также решаются вопросы кадровой политики, обеспечения кадрового потенциала муниципального образования совместно с администрацией муниципального района. Так, 11 апреля 2012 г. Собранием депутатов утверждено Положение о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы муниципального образования «Сернурский муниципальный район». Согласно названному выше положению кадровый резерв представляет собой специально сформированную категорию муниципальных служащих муниципального образования и граждан, не состоящих на муниципальной службе, с целью своевременного замещения вакантных должностей муниципальной службы. Выделены две группы для формирования кадрового резерва: без проведения конкурса и на конкурсной основе.



Важным является вопрос об ответственности органов местного самоуправления. Следует обратить внимание на то, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в соответствии со ст. 70 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» несут ответственность не только перед государством, но и перед населением МО, физическими и юридическими лицами.

Основная цель ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением состоит в обеспечении зависимости органов местного самоуправления от основного субъекта права осуществления местного самоуправления – населения МО. Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является «самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения». Вся деятельность по такому решению вопросов местного значения осуществляется в значительной степени через органы местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления. Поэтому важно прежде всего обеспечить зависимость последних от основного субъекта права осуществления местного самоуправления – населения МО.

Важность законодательного урегулирования статуса депутата представительного органа, гарантий осуществления его деятельности в настоящее время заключается во все большем закреплении полномочий как субъекта РФ, так и муниципального образования в выборе принципов формирования органов местного самоуправления, в решении вопросов местного значения и определения методов взаимоотношений при реализации тех или иных государственных полномочий, в том числе передаваемых на исполнение муниципалитетам.

В этой связи законодательное урегулирование статуса депутата представительного органа местного самоуправления позволит повысить престиж выборной власти на местах, избежать субъективных оценок деятельности депутатов своих территорий, а также им должны быть созданы равные условия для осуществления своих депутатских полномочий. Есть и другие причины: проблемы в подборе профессионального состава представительного органа МО, отсутствие понимания важности принятия решений по вопросам местного значения именно муниципальными образованиями, реализация депутатских полномочий на общественных началах, без конкретного определения социальных гарантий депутатской деятельности.

На сорок первом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, состоявшемся 28 ноября 2014 года в г. Санкт-Петербурге, принят модельный закон о статусе выборного лица местного самоуправления, который определяет основы правового статуса выборных долж-

ностных лиц местного самоуправления, депутатов представительных органов местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления, иных выборных лиц местного самоуправления, устанавливает принципы их деятельности, основные права, обязанности, гарантии, ограничения и ответственность, связанные с осуществлением ими своих полномочий, а также иных полномочий, закрепленных за ними в соответствии с законом.

Мы полагаем, что за основу республиканского закона можно применить указанный модельный нормативный правовой акт, основанный на нормах международного права и обеспечивающий правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления.

Советом муниципальных образований РМЭ неоднократно были поданы обращения в адрес Государственного Собрания РМЭ, Правительства республики о принятии такого модельного нормативного правового акта, но решение откладывалось с мотивировкой, что вопросы статусности депутатов местного самоуправления прописаны в уставах муниципальных образований. Их анализ показывает, что нет единого подхода к статусу депутата представительного органа власти, не просматриваются условия реализации депутатских полномочий, отсутствуют какие-либо стимулы активизации депутатской работы в представительном органе и с населением. На наш взгляд, назрела необходимость принятия республиканского закона о гарантиях деятельности депутата, закреплении статуса осуществления депутатских полномочий как единственно установленного юридического факта, в полной мере отражающего права депутатов представительного органа местного самоуправления и всецело гарантирующего деятельность выборных лиц на местах.

Литература

1. Европейская хартия местного самоуправления ЕТБ № 122 (Страсбург, 15 октября 1985) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.08.2015).
3. Конституция Республики Марий Эл: принята Конституционным Собранием Республики Марий Эл 24 июня 1995 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 27.09.2015).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации от 21 окт. 1994 г. № 51-ФЗ. Часть первая: серия «Актуальное законодательство». М.: Эксмо, 2014.
5. Федеральный закон от 28 авг. 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 19.08.2015) (утратил силу).
6. Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-



сийской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 19.08.2015).

7. Федеральный закон от 25 дек. 2008 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 20.08.2015).

8. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 19.08.2015).

9. Федеральный закон от 3 февр. 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 19.08.2015).

10. Закон РМЭ от 4 марта 2005 г. № 3-3 «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 19.08.2015).

11. Закон РМЭ от 29 дек. 2014 г. № 61-3 «О закреплении за сельскими поселениями в Республике Марий Эл вопросов местного значения» [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2015).

12. Устав муниципального образования «Сернурский муниципальный район»: принят Собранием депутатов МО «Сернурский муниципальный район» 19 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2016).

13. Решение Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» от 21 дек.2011 г. № 157 «Вопросы реализации части полномочий поселений органами местного

самоуправления Сернурского муниципального района» [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 27.09.2015).

14. Решение Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» от 11 апр. 2012 г. № 186 «Об утверждении Положения о кадровом резерве для замещения вакантных должностей муниципальной службы муниципального образования «Сернурский муниципальный район» [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2016).

16. Решение Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» от 25 сент. 2013 г. № 254 «О Регламенте Собрания депутатов муниципального образования «Сернурский муниципальный район» [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 27.09.2015).

17. Решение Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» от 27 июля 2016 г. № 130 «Об утверждении новой структуры администрации МО «Сернурский муниципальный район» » [Электронный ресурс]. URL: <http://mari-el.gov.ru> (дата обращения: 06.10.2016).

18. Постановление администрации МО «Сернурский муниципальный район» от 7 авг. 2009 г. № 392 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственного Собрания республики Марий Эл пятого созыва, депутатов Собрания депутатов МО «Сернурский муниципальный район» пятого созыва, городского и сельских поселений второго созыва».

19. Постановление администрации МО «Сернурский муниципальный район» от 18 янв. 2012 г. № 11 «О передаче имущества Собранию депутатов МО «Сернурский муниципальный район».

20. Постановление администрации МО «Сернурский муниципальный район» от 24 нояб. 2012 г. № 531 «О проекте решения Собрания депутатов муниципального образования «Сернурский муниципальный район» «О бюджете муниципального образования «Сернурский муниципальный район» на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».

21. Шубина Е. В. О некоторых особенностях избирательной кампании при использовании двухуровневой модели местного самоуправления на примере Челябинского городского округа с внутригородским делением // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 39–42.

L. A. Garanin, D. B. Mamaev

IMPROVING LEGAL CONTROL OF REPRESENTATIVE LOCAL GOVERNMENT BODIES (for example, sernur municipal district)

The article discusses the historical development of the law on local supravleniem, and the limits of interaction of local governments and public authorities on these issues. For example, Sernurskiy municipal district, the authors assess the effectiveness of legislation and make a conclusion about the necessity of adopting the national law, promote the development of the representative body of power in the municipality.

Key words: local government, local governments, municipality, MP.

GARANIN Leonid Ananovich – Candidate of Pedagogy, Associate Professor of the Department of the Legal Support of Public and Municipal Administration, the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: law@marsu.ru

MAMAEV Denis Borisovich – Head of the legal work and the administration staff of the municipality «Sernur municipal district».
E-mail: sernur12_adm@mail.ru