МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«Правовое регулирование формирования и деятельности

представительных органов местного самоуправления»

## Челябинск

## 2011

**Оглавление:**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Введение …………………………………………………………. | 3 |
| Глава I | **Представительный орган местного самоуправления в Российской Федерации…………………………………………** | 5 |
| 1.1. | Роль и место представительного органа местного самоуправления в системе местного самоуправления Российской Федерации…………………………………………. | 5 |
| 1.2. | Правовая и организационная основы деятельности представительного органа местного самоуправления……….. | 9 |
| 1.3 | Полномочия представительных органов местного самоуправления…………………………………………………. | 12 |
| Глава II | **Особенности формирования и деятельности представительного органа местного самоуправления…….** | 14 |
| 2.1 | Формирование и структура представительного органа местного самоуправления…………............................................. | 14 |
| 2.2 | Организация работы представительных органов  местного самоуправления………………………………………. | 19 |
| 2.3 | Статус депутата представительного органа муниципального образования……………………………………………………….. | 23 |
|  | Заключение…………………………………………………….. | 29 |
|  | Список использованных источников и литературы………. | 32 |
|  |  |  |

**Введение**

Одним из инструментов, позволяющихнаселению Российской Федерации осуществлять конституционное право на местное самоуправление, являются органы местного самоуправления.Они представляют собой выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Наличие выборного органа муниципального образования является

обязательным условием осуществления местного самоуправления, так как данный орган обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования.

Выборный орган местного самоуправления наделяется в соответствии с уставом муниципального образования собственной компетенцией в решении вопросов местного значения, к которому, прежде всего, относится вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяя лишь принципиальные положения в отношении структуры органов местного самоуправления создает широкие возможности для муниципальных образований по выбору вариантов организации деятельности представительных органов. В результате фактически каждое муниципальное образование обладает специфическим опытом в данном направлении, который заслуживает изучения и обобщения.

Актуальность темы заключается в том, что процесс формирования, а также деятельность представительных органов местного самоуправления крупных муниципальных образований по осуществлению собственных полномочий являются недостаточно исследованными и требуют более глубокого изучения и разработки с учетом региональных особенностей.

Целью исследования является изучение конституционно-правовых основ формирования и деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации, выявление проблем в данной сфере.

Исходя из поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

- рассмотреть роль и место представительного органа местного самоуправления в системе местного самоуправления РФ, его правовую и организационную основу, а так же полномочия;

- проанализировать порядок формирования, состав депутатского корпуса представительного органа местного самоуправления;

- раскрыть основные направления деятельности представительного органа местного самоуправления;

- сделать выводы и предложения по данной проблеме исследования.

Теоретической и методологической основой исследования явились положения нормативно-правовых актов, труды практиков и работы ученых таких как: Выдрин И.В., Кокотов А.И., Коняхин В.Г., Масловская М.В., Якиин Р.Л., Олейников О.В., Санова Л.Т. по изучаемой проблеме.

В работе использованы методы анализа, синтеза, исторического подхода и наблюдения. Источниками при написании настоящей работы использовались законодательство Российской Федерации и Челябинской области, нормативно-правовые акты муниципального образования г. Челябинск, аналитические записки, статистические и иные материалы текущего архива администрации г. Челябинска и Челябинской городской Думы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при формировании и деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормы права в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве, конституциях (уставах), законах и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, закрепляющие формирование и деятельность представительных органов местного самоуправления.

Курсовая работа состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и списка использованной литературы.

**Глава I Представительный орган местного самоуправления в Российской Федерации**

**1.1. Роль и место представительного органа местного самоуправления в системе местного самоуправления РФ**

Конституция Российской Федерации провозглашает право на осуществление местного самоуправления как непосредственно (референдумы, выборы и т.д.), так и через выборные и другие органы местного самоуправления (ст. 12, 130). При этом в Европейской хартии местного самоуправления, ратифицированной Российской Федерацией, делается особый акцент на праве местного самоуправления, которое "осуществляется советами или собраниями выборщиков, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания выборщиков могут располагать подотчетными им исполнительными органами". Тем самым определяется субординация представительных и исполнительных органов местного самоуправления[[1]](#footnote-1).

Российское законодательство, основываясь на общепризнанных нормах международного права, закрепляет аналогичные положения. Так, обязательность формирования выборных органов местного самоуправления предусмотрена в Федеральных законах "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"[[2]](#footnote-2).

Органы местного самоуправления *-* избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения[[3]](#footnote-3)*.* Им принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется, прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом юридических и иных местных традиций.

Однако органы местного самоуправления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством. Специфичность их положения характеризуется целым рядом отличительных признаков.

Во-первых, органы местного самоуправления организационно обособлены, имеют свою самостоятельность. Они не являются составной частью, структурным подразделением государственного механизма управления. Органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов власти[[4]](#footnote-4).

Во-вторых, как правило, избираются непосредственно населением, проживающим на соответствующей территории на основе демократических начал.

В-третьих, наделяются в соответствии с уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В-четвертых, могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В этом случае их деятельность подконтрольна государству[[5]](#footnote-5).

В-пятых, их деятельность носит властный характер, поскольку они выступают одной из форм реализации власти народа. Принятые ими в пределах своих полномочий акты обязательны на территории местного самоуправления для всех предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан, общественных объединений.

В-шестых, близость органов местного самоуправления к населению и зависимость их структуры от его потребностей и взглядов позволяет с большей эффективностью, нежели при жестко централизованной системе государственного управления на местах, обеспечивать учет потребностей и интересов населения.

Специфика представительного органа заключается в самой природе института народного представительства: этот орган, депутаты которого избираются населением в ходе свободных выборов, призван представлять интересы населения путем принятия решений по наиболее принципиальным вопросам (часто в форме местных нормативных актов), а также осуществления контроля за деятельностью исполнительного органа местного самоуправления. Как правило, не будучи постоянно работающим профессиональным органом, представительный орган не наделяется полномочиями в сфере оперативной управленческой деятельности, однако он должен обладать достаточными правами по осуществлению контроля за такой деятельностью.

Основными чертами представительных органов местного самоуправления, определяющими их место в системе органов местного самоуправления, являются:

1. Обязательность наличия выборных (представительных) органов в структуре органов местного самоуправления, что предусмотрено в Европейской [хартии](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=20361;fld=134) о местном самоуправлении, в [Конституции](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=2875;fld=134) РФ, федеральном законодательстве и законах субъектов Федерации. Закрепляя права местного самоуправления в решении государственных дел, Европейская хартия устанавливает, что эти права осуществляются советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

2. Срочность осуществления полномочий. Срок полномочий представительных органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации различен и составляет от 2 до 4 лет. Федеральный [закон](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=102154;fld=134;dst=102283) от 12 июня 2002 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" устанавливает, что срок полномочий представительного органа не должен превышать 5 лет.

3. Самостоятельное определение населением муниципального образования структуры органов местного самоуправления, включая представительные органы ([ст. 131](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=2875;fld=134;dst=100579) Конституции РФ). Федеральный [закон](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=99147;fld=134;dst=100198) 2003 г. связывает решение вопросов организации местного самоуправления с принятием устава муниципального образования. В уставе определяются структура, наименование и порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления, другие положения, составляющие организационную основу местного самоуправления.

4. Представительный характер. Указанные органы местного самоуправления выражают интересы населения муниципального образования и принимают решения от его имени, обязательные для исполнения на территории муниципального образования[[6]](#footnote-6).

**1.2. Правовая и организационная основы деятельности представительного органа местного самоуправления**

Правовые и организационные основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием органов местного самоуправления, формами и методами их деятельности по решению вопросов и местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий.

Правовой основой местного самоуправления на уровне муниципального образования служит устав муниципального образования. Хотя уставы муниципальных образований в значительной мере воспроизводят нормы федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, их правовое значение очень велико. Эта "малая конституция" муниципального образования, отражающая его индивидуальность и демократические начала самоорганизации населения данной территории и саморегулирования им вопросов местного значения в рамках законодательства.

Будучи правовым актом, конституирующим местное самоуправление на территории муниципального образования, устав является центральным звеном системы нормативных правовых актов местного самоуправления, в совокупности составляющих существенную часть муниципального права. Но Устав обладает высшей юридической силой по отношению к другим нормам, принимаемым органами местного самоуправления. Все акты, принимаемые органами муниципального образования, должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам и нормам.

Устав муниципального образования - закрепляет организационные, финансово-экономические и иные основы местного самоуправления на территории данного муниципального образования. Как и конституция, устав муниципального образования обладает рядом особенностей:

а) предполагает наличие особого субъекта, от имени которого принимается устав (население муниципального образования);

б) имеет учредительный характер (устав придает юридический характер сложившимся муниципальным отношениям);

в) имеет всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования (устав регулирует все стороны жизнедеятельности местного сообщества);

г) обладает высшей юридической силой среди муниципальных правовых актов (все муниципальные правовые акты должны соответствовать уставу, а также заложенной в нем концепции, принципам и нормам);

д) является основой для дальнейшего нормотворчества (для реализации устава необходимо принятие иных муниципальных правовых актов);

е) обладает особым порядком принятия;

ж) является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления[[7]](#footnote-7).

На территории муниципального образования «Город Челябинск» таковым является Устав города Челябинска. Устав города Челябинска является основным нормативным правовым актом города как единого муниципального образования, принятым в соответствии с Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством в качестве правовой основы местного самоуправления на территории города Челябинска, имеет высшую юридическую силу по отношению к другим правовым городского самоуправления и его должностных лиц.

Устав города Челябинска (ред. от 22.02.2011), (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Уральскому федеральному округу 26.03.2007 N RU743150002007001) определяет предметы ведения города Челябинска, территориальное устройство города, статус органов городского самоуправления, порядок их формирования, взаимодействия, полномочия и ответственность, правовую, экономическую и финансовую основу их деятельности.

Выборным органом местного самоуправления города Челябинска, наделенным представительными и контрольными полномочиями, является Челябинская городская Дума.

Устав города Челябинска определяет статус городской Думы, статус депутатов городской Думы, компетенцию и структуру городской Думы.

Существует также Регламент городской Думы, который устанавливает порядок и осуществление Думой своих полномочий, правила и процедуры работы городской Думы.

Устав города Челябинска закрепляет основные организационно-правовые формы работы городской Думы: заседания Думы, работа и заседания о комиссий Думы, а Регламент городской Думы строго определяет порядок их осуществления.

**1.3 Полномочия представительных органов местного самоуправления**

Важнейшим вопросом государственного и муниципального строительства в процессе становления и развития представительного органа местного самоуправления является вопрос о законодательном установлении его компетенции (т.е. о предметах ведения и полномочиях). Федеральный [закон](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=103160;fld=134) от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установил компетенцию представительных органов местного самоуправления в части предметов ведения и полномочий в форме вопросов местного значения.

В теории права под полномочиями понимаются закрепленные нормами федерального законодательства, правовыми актами субъектов РФ и местных сообществ за представительным органом права и обязанности, необходимые для реализации его функций и достижения целей деятельности.

Полномочия представительного органа муниципального образования складываются из предметов ведения, прав и обязанностей.

Под предметами ведения представительного органа понимаются те сферы и объекты, которые находятся под воздействием только или преимущественно представительного органа местного самоуправления. В этой связи следует отметить, что предметы ведения представительного органа местного самоуправления вытекают из предметов ведения местного самоуправления вообще и ограничиваются вопросами местного значения.

Вопросы местного значения - перечень вопросов, решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей[[8]](#footnote-8).

Закон N 131-ФЗ [(ст. 17)](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=106435;fld=134;dst=100196) установил перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

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

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

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

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

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

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;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

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

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения[[9]](#footnote-9).

Кроме того к числу полномочий представительного органа относятся те, которые самостоятельно определяются каждым муниципальным образованием, исходя из собственных представлений о наиболее целесообразных подходах к разграничению предметов ведения и функций между различными органами и должностными лицами муниципальной власти, но не противоречащие федеральным законам и принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам), законам субъектов РФ, уставам муниципальных образований.

**Глава II Особенности формирования и деятельности представительного органа местного самоуправления**

**2.1 Формирование и структура представительного органа местного самоуправления**

Значение населения в реализации публичной власти преимущественно сводится к формированию представительного органа местного самоуправления и участию в ряде консультативных процедур, таких, как публичные слушания, собрания и т.п. Напрямую влиять на решение вопросов местного значения население может теперь только в небольших сельских поселениях - там, где численность избирателей не превышает 100 человек: в таких муниципальных образованиях не создаются представительные органы местного самоуправления, а вопросы, относящиеся к компетенции последних, решаются на сходах жителей.

Представительный орган местного самоуправления - это выборный коллегиальный орган местного самоуправления, обладающий правами юридического лица, состоящий из представителей населения (депутатов), количество и срок полномочий которых определяется в уставе муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством.

В соответствии с требованием Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а так же срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц должны определяться уставом муниципального образования.

Важным элементом процесса формирования представительных органов местного самоуправления являются выборы депутатов представительного органа, которые осуществляются в соответствии с федеральным, региональным законодательством, уставом соответствующего муниципального образования.

Выборы депутатов представительного органа местного самоуправления являются обязательными и назначаются представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования в связи с истечением сроков полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, установленных уставом муниципального образования.

Подготовка к проведению выборов депутатов представительного органа местного самоуправления осуществляется открыто и гласно. Избиратели участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении населению муниципального образования предоставлено право самостоятельно определять систему органов власти.

В настоящее время практика выработала основные составляющие модели местного самоуправления. К основным из них можно отнести следующие модели:

Первая модель.

Глава

#### Совет

Администрация

Рис. 1. «Мэр-Совет»

Местное население избирает выборный (представительный) орган и главу муниципального образования, который на основе принципа единоначалия возглавляет местную администрацию. Дума и администрация функционально разделены: Дума осуществляет функции представительства, нормотворчества, контроля, а администрация выступает исполнительно-распорядительным органом общей компетенции. Дума и администрация организационно самостоятельны по отношению друг к другу и взаимодействуют между собой посредством «системы сдержек и противовесов». Данная модель получила название «Мэр-Совет».

Вторая модель

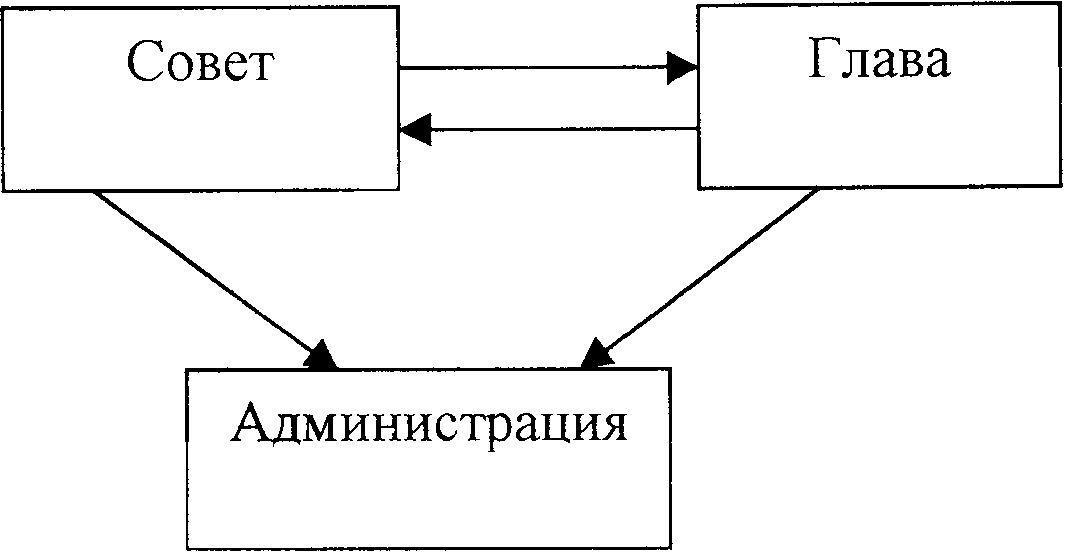


Рис.2. «Сильный мэр - Совет»

Устраняет организационную обособленность представительных органов и исполнительных органов за счет расширения полномочий главы муниципального образования по сравнению с теми, что изложены в предыдущей модели. Глава здесь выступает одновременно уже в трех лицах: как высшее должностное лицо муниципального образования, как глава администрации и как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности в качестве главы муниципального образования. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов здесь реализуется в том же виде, что и в первой модели. Расширение полномочий главы муниципального образования влечет и расширение форм его подотчетности. Во всей полноте своих полномочий он подотчетен населению муниципального образования, а Думе - как глава администрации и ее руководитель. Вторая модель называется «Сильный мэр-Совет».

Третья модель

Совет

Глава

Администрация

Рис.3. «Мэр – сильный Совет»

Принципиально повторяет вторую модель с тем существенным отличием, что глава муниципального образования избирается не населением, а представительным органам. Эта модель имеет две разновидности. Во-первых, глава может избираться представительным органом из числа депутатов. Во-вторых, круг лиц, из числа которых может избираться глава, не ограничивается только депутатами. Причем, представительный орган голосованием может освободить главу муниципального образования от исполняемых им обязанностей и переизбрать его. Такая модель имеет название «Мэр-Сильный Совет»[[10]](#footnote-10).

Структура представительного органа муниципального образования характеризует численный состав представительного органа, его внутреннее строение и устройство и, как правило, получает свою конкретизацию в регламентах, которые принимаются представительными органами. Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, не может быть менее:

7 человек - при численности населения менее 1000 человек;

10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек[[11]](#footnote-11).

Конкретная численность представительных органов устанавливается уставами соответствующих муниципальных образований.

Структура представительного органа означает внутреннее подразделение представительного самоуправленческого учреждения на комиссии, управления, отделы и.т.д. Структура отражает внутреннее строение представительного органа, раскрывает взаимодействие составляющих его элементов, которые в свою очередь, объединены в единую систему общностью задач и целей деятельности Думы, органичной близостью принадлежащей им компетенции с вопросами, подведомственными Думе, установленными параметрами правового регулирования.

Согласно [ч. 1 ст. 35](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=95696;fld=134;dst=100396) Федерального закона N 131-ФЗ представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. В [ч. 16 данной статьи](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=95696;fld=134;dst=101218) предусматривается, что полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

**2.2** **Организация работы представительных органов**

**местного самоуправления**

Деятельность представительного органа местного самоуправления строится на основе коллегиального, свободного и равноправного обсуждения и принятия решений, законности, гласности, учета мнения населения города, открытости, самостоятельности, ответственности, преемственности, содействия развитию всех форм прямого волеизъявления граждан в решении вопросов городского значения.

Организация и деятельность представительного органа регулируются Конституцией РФ, законодательством РФ, Уставом и Регламентом представительного органа.

На примере муниципального образования - город Челябинск Регламент городской Думы устанавливает:

1) порядок и осуществление городской Думой своих полномочий, правила и процедуры работы городской Думы, депутатов городской Думы;

2) перечень должностных лиц и структуру органов городской Думы;

3) порядок планирования работы городской Думы;

4) порядок внесения вопросов в городскую Думу и их рассмотрения;

5) организацию заседаний городской Думы и порядок их проведения;

6) правила и порядок голосования на заседаниях городской Думы и комиссий (комитетов) городской Думы;

7) порядок ведения протокола заседаний городской Думы;

8) работу депутата в городской Думе и в избирательном округе;

9) работу добровольных депутатских объединений;

10) порядок осуществления городской Думой контрольных полномочий;

11) иные вопросы, отнесенные к компетенции городской Думы[[12]](#footnote-12).

Одна из сторон деятельности представительного органа местного самоуправления - нормотворческая, которая направлена на формирование нормативной правовой базы, способствующей обеспечению растущих потребностей населения современными условиями надежности и безопасности функционирования инфраструктуры города, установление должного правового порядка. Следует добавить, что нормотворческая работа связана также с восполнением существующих пробелов в законодательстве и конкретизацией законодательных норм.

Представительный орган образует из числа депутатов комиссии, комитеты, другие органы для подготовки вопросов к рассмотрению на заседании представительного органа. К работе этих структурных органов могут привлекаться на общественных началах специалисты (экономисты, социологи и т.п.). Решения комитетов и комиссий, принимаемые по вопросам их ведения, носят рекомендательный характер.

На примере Челябинской городской Думы четвертого созыва можно отметить, что на основании статьи 2 Регламента Челябинской городской Думы основными формами деятельности Думы являются **заседания Думы, заседания постоянных комиссий (комитетов) и заседания Президиума городской Думы.** Дума вправе создавать временные комиссии, депутатские объединения, рабочие группы. Дума осуществляет свою деятельность на основе личного и активного участия в ее работе каждого депутата Думы.

Деятельность постоянных комиссий (комитетов) регулируется Положением о постоянных комиссиях (комитетах) Челябинской городской Думы, утвержденным решением городской Думы от 26.12.2006 №   18/31.

На основании решения городской Думы от 17.03.2009 №   1/3 «О количестве, наименованиях и предметах ведения постоянных комиссий Челябинской городской Думы четвертого созыва» образовано **шесть постоянных комиссий Челябинской городской Думы четвертого созыва:**

* [Постоянная комиссия по бюджету и налогам Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/172/);
* [Постоянная комиссия по экономике, муниципальному имуществу и городской инфраструктуре Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/175/);
* [Постоянная комиссия по социальной политике Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/183/);
* [Постоянная комиссия по жилищно-коммунальному хозяйству, благоустройству и природопользованию Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/184/);
* [Постоянная комиссия по градостроительству и землепользованию Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/63/);
* [Постоянная комиссия по местному самоуправлению и обеспечению безопасности жизнедеятельности населения Челябинской городской Думы четвертого созыва](http://www.chelduma.ru/pages/62/185/)

Депутаты представительного органа могут объединяться в депутатские группы (фракции) по партийной принадлежности, политическим и иным интересам. Подобные группы регистрируются в представительном органе.

Депутаты, избранные от смежных территориальных избирательных округов, могут объединяться в территориальные депутатские группы. Эти группы взаимодействуют с расположенными на их территории предприятиями, организациями, учреждениями, органами территориального общественного самоуправления, изучают общественное мнение, ведут прием избирателей, участвуют в решении вопросов благоустройства территории.

Важнейшей формой деятельности депутата представительного органа местного самоуправления является непосредственная работа его в представительном органе местного самоуправления. Последняя реализуется в следующих основных формах: участие в сессиях (пленарных заседаниях) представительного органа, членом которого является депутат; участие в работе образуемых в представительном органе местного самоуправления комитетах и комиссиях. Для полномочия сессии (заседании) обычно необходимо присутствие двух третей состава депутатов, конкретное количество депутатов (кворум) устанавливается уставом муниципального образования.

Управленческий цикл работы включает в себя следующие стадии:

1) подготовка заседания городской Думы;

2) заседание (сессии), где принимаются конкретные решения;

3) организация их исполнения;

4) контроль за их выполнением[[13]](#footnote-13)**.**

Главенство сессии как коллективной формы работы депутатов, и прежде всего их заседания (пленарного заседания), определяется следующими факторами. Только в рамках заседания могут быть решены наиболее важные вопросы жизнедеятельности муниципального образования. Следующим доводом в пользу важности сессии следует назвать принцип коллективности в ее работе. Вопросы, ставшие пунктами повестки дня сессии, могут быть решены только большинством голосов депутатов.

Согласно [ч. 3 ст. 43](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=101082) Федерального закона 2003 г. представительный орган по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено данным Федеральным законом.

**2.3 Статус депутата представительного органа муниципального образования**

В Федеральном законе 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [(ст. 2)](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=100026) записано, что депутат - член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Статус депутата представительного органа муниципального образования является единым независимо от способа получения мандата.

Федеральный закон 2003 г. [(ст. 40)](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=100501) содержит подробную характеристику статуса депутата. Срок полномочий депутата представительного органа муниципального образования начинается со дня избрания, заканчивается в день начала работы представительного органа нового созыва и не может быть менее двух и более пяти лет.

Основная масса муниципальных депутатов работает на непостоянной основе. На постоянной (можно также сказать - "штатной") основе может работать не более 10% от общего числа депутатов. Сколько именно и кто конкретно - определяется решением представительного органа на срок его полномочий. Каждый депутат вправе заявить о своем желании работать на постоянной основе. Если число желающих превышает число вакантных мест, представительный орган тайным или открытым голосованием определяет, кто проходит, - по принципу получения большего числа голосов депутатов. Но чаще всего на постоянной основе работают председатель представительного органа, его заместитель (заместители) и председатели постоянных комиссий. Перешедшие на постоянную работу в представительный орган депутаты подчиняются правилам внутреннего трудового распорядка, получают вознаграждение (заработную плату), иные льготы, предусмотренные трудовым законодательством и законодательством о муниципальной службе; время выполнения обязанностей на постоянной основе включается в непрерывный трудовой стаж.

По направлениям труд депутата подразделяется на деятельность в представительном органе и с избирателями. Депутат обязан проводить прием населения, изучать общественное мнение, информировать избирателей о работе своей лично и представительного органа.

В рамках деятельности представительного органа и его подразделений депутат обладает правом решающего голоса по всем вопросам, входящим в их компетенцию. Он может избирать и быть избранным в структурные подразделения представительного органа, высказывать мнение по их персональному составу, а также по кандидатурам должностных лиц, избираемых или назначаемых представительным органом, предлагать вопросы в повестку дня и высказывать по ней замечания, вносить проекты решений и т.п.

Для депутатов, перешедших в представительный орган для работы на постоянной основе, Закон ввел ряд ограничений. Депутат не вправе [(ч. 7 ст. 40)](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=113):

1) заниматься предпринимательской деятельностью;

2) состоять членом управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муниципальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Депутаты представительных органов муниципальных образований, как и иные депутаты в нашей стране, обладают депутатским иммунитетом.

В той части, в которой это касается личной депутатской неприкосновенности, соответствующие гарантии содержит федеральное законодательство - и это понятно, поскольку меры уголовно-процессуального, а в значительной степени и административно-процессуального характера содержатся в актах федерального уровня. Федеральный закон 2003 г. гласит [(ч. 8 ст. 40)](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=100512), что гарантии прав депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении перечисленных лиц, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Законодательство обеспечивает депутату также гарантии свободного и независимого поведения при осуществлении своих полномочий. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда названными лицами были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Федеральный [закон](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134;dst=100514) 2003 г. закрепляет достаточно обширный перечень оснований досрочного прекращения полномочий депутата. Это:

1) смерть;

2) отставка по собственному желанию;

3) признание судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

4) признание судом безвестно отсутствующим или объявление умершим;

5) вступление в отношении депутата в законную силу обвинительного приговора суда;

6) выезд за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;

7) прекращение гражданства Российской Федерации, прекращение гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыв избирателями;

9) досрочное прекращение полномочий представительного органа;

10) призыв на военную службу или направление на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;

11) в иных случаях, установленных данным Федеральным [законом](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=81968;fld=134).

В законодательстве субъектов РФ, в уставах муниципальных образований, регламентах представительных органов муниципальных образований можно регулировать - в развитие федерального законодательства - вопросы статуса депутатов представительных органов муниципальных образований. При этом можно устанавливать и дополнительные гарантии деятельности депутатов, например на получение документов и информации, необходимой для выполнения депутатских обязанностей, служебного помещения, использование техники и т.д.

Для эффективного исполнения депутатских полномочий законодательство закрепляет также ряд организационных, экономических, социальных, трудовых, информационных и других гарантий.

Организационные гарантии включают обеспечение депутата необходимыми условиями его деятельности. Для этого депутату предоставляется помещение, оборудованное мебелью, средствами связи и т.п.

Для оказания организационного, информационного, правового и тому подобного содействия в отдельных муниципальных образованиях предусмотрены должности помощников депутатов. Они могут сотрудничать с депутатом как на общественной, так и на оплачиваемой основе. Оплачиваемый помощник депутата зачисляется по срочному трудовому договору в штат аппарата представительного органа и может быть освобожден от работы решением представительного органа по представлению депутата. В обязанности помощника депутата входят работа с корреспонденцией на имя депутата, подготовка информационных справок, предварительный прием населения, посещение учреждений, выполнение поручений депутата в пределах его полномочий.

Экономические гарантии депутатской деятельности предполагают компенсацию понесенных в связи с осуществлением депутатских полномочий материальных и финансовых затрат. Для депутата, выполняющего свои депутатские обязанности на непостоянной основе, по основному месту работы могут быть установлены неполный рабочий день или неполная рабочая неделя. Поскольку в этом случае имеет место сокращение его дохода, депутату за счет местного бюджета выплачивается компенсация потери.

Социальные гарантии депутата состоят в том, что во многих муниципальных образованиях предусмотрено страхование его жизни и здоровья за счет местного бюджета. Исходя из возможностей бюджета в случае утраты трудоспособности, если в связи с выполнением депутатских полномочий предусматриваются доплаты к пенсии, а в случае смерти депутата в той же ситуации его иждивенцам выплачивается компенсация в виде доплат к пенсии, назначенной по случаю потери кормильца.

Трудовые гарантии включают в себя невозможность увольнения депутата, перевода без его согласия на другую должность или работу. Депутату, работающему на постоянной основе в представительном органе муниципального образования, сохраняются общий и специальный рабочий стаж, срок присвоения звания для военнослужащих. По окончании депутатских полномочий и возвращении депутата в организацию, где он работал до избрания, работодатель обязан предоставить ему прежнее место работы или равноценную должность.[[14]](#footnote-14).

**Заключение**

Проведенное исследование по данной теме позволяют сделать следующие выводы:

Представительный орган местного самоуправления занимает ведущее место в системе местного самоуправления, так как обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения на территории конкретного муниципального образования.

Представительные органы муниципальных образований являются институтом организации народовластия на местном уровне, организационно отделенном от государственной системы в Российской Федерации, при этом формы народовластия функционально неразрывно взаимосвязаны.

Последовательная научно обоснованная реализация конституционных принципов и гарантий представительных органов местного самоуправления, обеспечение их материально-финансовой и иной автономии и независимости от государственного аппарата в рамках муниципальной компетенции позволят этому важнейшему институту ускорить формирование и развитие гражданского общества в России, повысить активность населения и приблизить власть к народу. Представительные органы как элемент местного самоуправления являются надежной основой решения вопросов социально-экономического, политического и иного характера в Российской Федерации.

Проблемы, стоящие перед представительными органами местного самоуправления в России многоаспектны:

- определения компетенции и полномочий представительных органов в целом; организационного обособления представительных органов местного самоуправления от органов государственной власти;

- пределов самостоятельного регулирования круга местных дел муниципальными представительными органами и законодательного регулирования этих вопросов органами государственной власти;

- взаимоотношений и взаимосвязи представительных органов местного самоуправления с населением и органами государственной власти.

Изучая статус депутата представительного органа местного самоуправления, было выяснено, что после вступления Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-Ф3 в силу остался законодательно неурегулированным вопрос о статусе выборных лиц представительного органа муниципального образования. Принятия Федерального закона о правовом статусе (правовом положении) депутата представительного органа муниципального образования, отражающего правовую природу депутатского мандата (основания возникновения, сроки действия и прекращения), полномочия (права и обязанности), гарантии и формы депутатской деятельности, отчетность, юридическую (правовую) ответственность и формы поощрения депутатов муниципальной (публичной) власти. Права и обязанности, составляющие правовой статус, должны регламентироваться исключительно законом, что позволит не только поднять престиж депутатского мандата, но и установить более жесткие законодательные рамки ответственности выборных лиц представительных органов местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного делаю вывод, что представительный орган должен принимает особое участие в процессе управления развитием города, так как, во-первых, от принятия правильно разработанного документа зависит его реализация, а во-вторых, депутаты должны четко представлять, какое направление социально-экономического развития им выбрать, как юридически точно оформить принятое решение.

В органе представительной власти, недостатков просто не должно быть, так как деятельность строится на основе законодательства и полностью соответствует законам РФ, субъектов РФ, и нормативно-правовым актам, принятым на местном уровне.

Эффективность работы представительного органа местного самоуправления отражается на социально-экономическом развитии города, его внешнем облике, оперативной и качественной работе всех служб города.

Эффективность деятельности представительного органа местного самоуправления оценивает население города как источник власти, как избиратель своих представителей в городской Думе, реализующих права и интересы, выполняющих наказы и обращения, удовлетворяющих потребности горожан.

Список использованных источников и литературы

# 1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Федеральный [закон](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=102154;fld=134;dst=102283). "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ;
3. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ.

4.Устав города Челябинска" (ред. от 22.02.2011), (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Уральскому федеральному округу 26.03.2007 N RU743150002007001);

5. Решение Челябинской городской Думы от 04.06.2010 N 14/7

(ред. от 22.03.2011) "Об утверждении Регламента Челябинской городской Думы» (вместе с "Регламентом Челябинской городской Думы");

6. Решение Челябинской городской Думы от 17.03.2009 N 1/3

(ред. от 26.04.2011) "О количестве, наименованиях и предметах ведения постоянных комиссий Челябинской городской Думы четвертого созыва"

(вместе с "Предметами ведения постоянных комиссий Челябинской городской Думы четвертого созыва");

7. Решение Челябинской городской Думы от 26.12.2006 N 18/31

(ред. от 26.04.2011) "Об утверждении Положения о постоянных комиссиях (комитетах) Челябинской городской Думы"

(вместе с "Положением о постоянных комиссиях (комитетах) Челябинской городской Думы")

**2. Литература**

1. Авакьян С.А. отв. ред Муниципальное право России: Учебник, «Проспект» 2009г

2. Борисов А.Н. "Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) // Деловой двор 2010г.

3.Выдрин И.В. Кокотов А.И. «Муниципальное право России» Екатеринбург, 1997. С.92.

4.Коняхин В.Г. Статья: К вопросу о компетенции представительных органов местного самоуправления в РФ, «Государственная власть и местное самоуправление», 2010г., № 10

5.Масловская М.В., Якин Р.Л.К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 23. С. 25.

6.Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 101.

7.Санова Л.Т. Статья «Участие депутата представительного органа местного самоуправления в нормотворческой работе», «Общество и право» № 1 2009г.

8.Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Изд-во "Проспект", 2006. С. 78 - 79.

Так же в курсовой работе был использован правовой навигатор «Консультант Плюс».

1. См.: Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Масловская М.В., Якин Р.Л. К вопросу о статусе представительного органа муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2007. N 23. С. 25. [↑](#footnote-ref-2)
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (ред. 03.05.2011г.), ст.2, п.1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция Российской Федерации. М.: Известия. 1995. ст.12. [↑](#footnote-ref-4)
5. То же, ст.132 [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Олейников О.В. Разграничение полномочий в структуре органов местного самоуправления в Российской Федерации: Дис. .канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 101. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М.: Изд-во "Проспект", 2006. С. 78 - 79. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: Коняхин В.Г. Статья: К вопросу о компетенции представительных органов местного самоуправления в РФ // Государственная власть и местное самоуправление, 2010г., № 10 . С. 23. [↑](#footnote-ref-8)
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный Закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, ст.35, п.10 [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Выдрин И.В.. Кокотов А.И. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С.92. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: [часть 6 статьи 35](consultantplus://offline/main?base=LAW;n=102981;fld=134;dst=100406) Федерального закона от 06.10.2003г. N 131-ФЗ. (ред. от 03.05.2011г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: ст. 27 Устава города Челябинска"(ред. от 22.02.2011) (Зарегистрировано в ГУ Минюста РФ по Уральскому федеральному округу 26.03.2007 N RU743150002007001) [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Статья «Участие депутата представительного органа местного самоуправления в нормотворческой работе», Санова Л.Т. «Общество и право» № 1 2009г. [↑](#footnote-ref-13)
14. См.: Муниципальное право России: Учебник отв. ред. С.А. Авакьян, «Проспект» 2009г. [↑](#footnote-ref-14)