

Упоров И.В. Депутат представительного органа местного самоуправления: Основное содержание деятельности // Академия педагогических идей «Новация». – 2019. – №2 (февраль). – АРТ 92-эл. – 0,3 п. л. – URL: <http://akademnova.ru/page/875548>

РУБРИКА: ПОЛИТИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342

Упоров Иван Владимирович,

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

г. Краснодар, Российская Федерация

uporov@list.ru

**ДЕПУТАТ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Аннотация: рассматриваются вопросы организации деятельности муниципальных депутатов по осуществлению своих депутатских обязанностей. Отмечается, что абсолютное большинство депутатов делают это на общественных началах, то есть депутатская деятельность не является для них основной. Такое положение, наряду с другими выявленными проблемами, снижает потенциал представительного органа местного самоуправления по решению вопросов местного значения, исходя из чего обосновываются предложения по решению выявленных проблем. В данной статье автор использует и развивает некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: представительный орган, депутат, муниципальное образование, местное самоуправление, закон, конституция, власть.

Uporov Ivan Vladimirovich,

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russian Federation

uporov@list.ru

DEPUTY OF THE REPRESENTATIVE BODY OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT: MAIN CONTENT ACTIVITY-STI

Annotation: the organization of the activities of municipal deputies to implement their deputy duties are considered. It is noted that the absolute majority of deputies do this on a general basis, that is, parliamentary activity is not the main thing for them. Such a situation, along with other identified problems, reduces the potential of a representative local government body to address local issues, on the basis of which proposals to solve the problems identified are justified. In this article, the author uses and develops some of his judgments that were published earlier.

Keywords: representative body, deputy, municipal formation, local government, law, constitution, authority.

Представительный орган муниципального образования, будучи органом публичной власти на местном уровне [1; 2; 3], относится к обязательным органам местного самоуправления, которые должны быть сформированы во всех муниципальных образованиях – согласно ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [4] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении), при этом исключение составляют лишь

сравнительно небольшие сельские поселения, где численность лиц, обладающих избирательным правом, не превышает ста человек. Это свидетельствует о важности данного органа местного самоуправления, в котором, заметим, в наибольшей степени находят отражение интересы жителей муниципального образования [5; 6]. Соответственно является актуальным вопрос о содержании и организации деятельности муниципальных депутатов, которые входят в состав представительного органа местного самоуправления.

В этой связи прежде всего следует отметить, что представительный орган является коллегиальным, а это значит, что решения представительного органа принимаются не иначе как голосованием муниципальных депутатов. Исходя из этого, как отмечается в литературе, «основной формой деятельности представительного органа местного самоуправления является заседание. Заседание представительного органа местного самоуправления - это собрание депутатов представительного органа местного самоуправления по решению вопросов, входящих в его компетенцию. Заседание обладает высшей нормотворческой силой. Заседание является основной формой деятельности представительного органа муниципального образования, т.к. его итогом становится принятие муниципального правового акта. Заседание является организационно-правовой формой, т.к. урегулировано в законодательстве и имеет свое материальное и процессуальное содержание. Материальное содержание заключается в протоколе заседания. Процессуальная часть отражается в рассмотрении повестки дня депутатами представительного органа муниципального образования» [7, с. 92]. В свою очередь, «характерными чертами заседания представительного органа муниципального образования являются: а) регулярность или периодичность (заседание созывается через

относительно одинаковые промежутки времени); б) плановость (сроки созыва заседаний и вопросы, предлагаемые для обсуждения, предусматриваются в перспективных планах работы); в) преемственность (тесная связь вопросов, рассматриваемых на различных заседаниях: предшествующих и последующих)» [8, с. 14].

Деятельность отдельных муниципальных депутатов с организационной точки зрения, таким образом, сводится к тому, чтобы на указанных пленарных сессиях принимать соответствующие решения. При федеральный законодатель в ч. 1, 1.1, 1.2 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении довольно четко определяет, что «представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов ... Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 процентов от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца ... Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе» [4]. Данные положения не вызывают сомнений с точки зрения оптимальности и целесообразности, поскольку апробированы практикой функционирования местного самоуправления во многих странах.

Однако ряд других аспектов представляются неоднозначными. Так, одной из проблем является законодательная норма о том, что «депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, - 1 депутат» [4] (ч. 5 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении), причем это касается всех видов муниципальных образований – от мегаполисов-миллионников до сельских поселений.

Получается, что подавляющая часть муниципальных депутатов (90%) осуществляют полномочия на непостоянной основе, или, по советской терминологии – на общественных началах. Такое положение, учитывая огромный объем муниципальных проблем, вряд ли способствует эффективности их деятельности. Есть вопрос и по формальной стороне. Дело в том, что оплата труда депутатов, работающих на постоянной основе, осуществляется из бюджета муниципального образования, которым согласно ч. 1. ст. 132 Конституции России органы местного самоуправления управляют самостоятельно. Здесь же получается, что федеральный центр диктует лимитированное количество. Мы полагаем в этой связи, что установление численности депутатов, работающих на постоянной основе, должно быть в полной мере прерогативой муниципального образования.

Следует заметить, что ряд авторов также считают установленное ограничение неоправданным [9, с. 20]. Из заметных законодательных инициатив по этому вопросу следует отметить предложение Саратовской областной Думой в виде законопроекта о внесении в ч. 5 ст. 40

Федерального закона о местном самоуправлении дополнения в такой формулировке: «Численность депутатов представительного органа муниципального образования, работающих на постоянной основе, определяется уставом муниципального образования и не может быть более: 1 человека - при численности депутатов представительного органа 10 человек и менее; 2 человек - при численности депутатов представительного органа от 11 человек до 20 человек; 3 человек - при численности депутатов представительного органа от 21 человека до 30 человек; 4 человек - при численности депутатов представительного органа от 31 до 40 человек; не более 10 процентов от установленной численности представительного органа муниципального образования - при численности депутатов представительного органа более 41 человека» [10]. Но это вряд ли решит вопрос кардинально. Более радикальное предложение заключается в том, что «количество депутатов, работающих на постоянной основе, определяется уставом муниципального образования, но не может быть более 30 процентов от установленной численности представительного органа муниципального образования» [11]. Однако эти и другие предложения Государственной Думой РФ не рассматриваются. В результате потенциал представительных органов на местном уровне используется не в полную меру, поскольку муниципальные депутаты своему депутатству посвящают только лишь свободное от основной работы время и личные трудовые ресурсы тратятся по остаточному принципу. Трудно при этом говорить об эффективности деятельности депутата.

И таким образом, законодатель, ограничивая депутатский корпус только 10% депутатов-профессионалов, создает ситуацию, когда депутатами становятся большей частью не те, кто готов отдать все свои силы и знания на благо своего муниципального образования, а те, кому

депутатство необходимо как статусное приложение к существующему служебному и иному положению. Далее, депутаты могут иметь помощников, которые на практике ведут основную часть работы депутата-общественника, то есть депутат по своей депутатской деятельности во многом зависим от своего аппарата, а также от аппарата исполнительного органа местного самоуправления, где, собственно, и готовится основная часть всех проектов муниципальных правовых актов [12, с. 2-4]. Учтем еще и то обстоятельство, что депутаты-общественники, как показал опрос в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга, имеют весьма низкий уровень знаний, необходимых для компетентного решения вопросов местного значения [13]. Соответственно необходимо проводить среди них «ликбез», но как его проводить, если депутатам нужно трудиться по основному месту работы и решать депутатские задачи? Соответственно проблема профессионализации депутатской деятельности на муниципальном уровне обостряется очень сильно [14, с. 11].

Это видно и по официальным отчетам депутатов. Как показывает исследованная нами практика, депутаты охотно рассказывают, скольким пенсионерам они сумели помочь материально, сколько квадратных метров удалось заасфальтировать, сколько денег удалось выбить для ремонта школы, поликлиники и т.д. Тем самым, однако, они, во-первых, дублируют функции исполнительной ветви власти, снижая уровень ответственности последней (не будем забывать, что по каждому направлению имеются соответствующие исполнительные муниципальные органы, как правило, с неплохо оплачиваемыми сотрудниками), и, во-вторых, демонстрируют обществу, что именно это сфера является основной в депутатской деятельности. Между тем, не отрицая важности подобных вопросов, мы считаем, что депутаты должны отчитываться прежде всего о

нормотворческой и контрольной деятельности, а вот здесь-то похвастать, как правило, нечем, поскольку эта деятельность требует значительного приложения личных трудовых ресурсов депутатов, который, будучи «общественниками», глубоко не включается в эту работу и вписывает в свой актив то, что проще всего сделать – «выбить» деньги из бюджета для какого-либо проекта по своему округу (устройство детской площадки, ремонт дороги и т.д.) и потребовать у помощников, чтобы они проследили целевое их расходование, после чего провозгласить о своих «успехах». Разумеется, речь не идет обо всех депутатах, но указанные негативные тенденции налицо.

Итак, чтобы деятельность муниципальных депутатов была более эффективной, необходимо снять ограничения в лимитированном количестве депутатов, работающих на постоянной основе и, более того, целесообразно установить требование, чтобы не менее одной трети всех депутатов работали на постоянной основе. Целесообразно также установить для депутатов представительного органа местно самоуправления ценз оседлости (например, кандидат должен проживать в муниципальном образовании не менее двух лет), и исключить появление среди депутатов «варягов», ищущих по политическим, карьерным и иным соображениям возможность где-нибудь избраться и получить статус депутата, а вместе с ним все привилегии.

Список использованной литературы:

1. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 10. С. 5.
2. Холодилова Е.А., Елькина А.В. Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. N 8. С. 6 - 8.
3. Рыков А.Н. К вопросу о соответствии конституционного принципа самостоятельности интересам местной публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. N 8. С. 31 - 40.

Всероссийское СМИ

«Академия педагогических идей «НОВАЦИЯ»

Свидетельство о регистрации ЭЛ №ФС 77-62011 от 05.06.2015 г.

(выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)

Сайт: akademnova.ru

e-mail: akademnova@mail.ru

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 02. 2019).
5. Зюзина Т.Е. О природе и генезисе современного российского местного самоуправления // История государства и права. 2015. N 11. С. 6 - 11.
6. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации (Проблемы развития и взаимодействия): Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
7. Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления: учебное пособие. М.: Форум, 2009.
8. Подсумкова А.А., Ракевич И.В. Муниципальный менеджмент. Саратов: Изд-во ПАГС, 2000.
9. Местное самоуправление в Краснодар: тенденции развития, проблемы, перспективы / Материалы круглого стола / Под общ. ред. И.В. Упорова. Краснодар: Межрегиональная организация «Совет гражданская инициатива», 2006.
10. Проект ФЗ № 413435-4 «О внесении изменения в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный на рассмотрение ГД ФС РФ Саратовской областной Думой) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01. 2017 г.).
11. Проект ФЗ «О внесении изменения в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», внесенный на рассмотрение ГД ФС РФ депутатом А.С. Ивановым // Справочно-правовая система «Кон-сультантПлюс» (дата обращения: 22.01. 2017 г.).
12. Тихалева Е.Ю. О роли представительных органов в системе органов местного самоуправления муниципального образования // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2010. N 1. С. 2 - 5.
13. Информационная записка исследования: «Результаты анкетирования депутатов муниципальных советов Санкт-Петербурга» (По заказу Канцелярии Губернатора Санкт-Петербурга). СПб., 1999 / <http://kkorsinto.spb.ru/Issledov/MSU98.htm> (дата обращения: 26.12. 2018 г.).
14. Данилов И.С. Депутатский (парламентский) мандат в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

Дата поступления в редакцию: 15.02.2019 г.

Опубликовано: 22.02.2019 г.

© Академия педагогических идей «Новация», электронный журнал, 2019

© Упоров И.В., 2019