

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра социологии коммуникаций  
и управления на базе администрации  
Энгельсского муниципального района

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:  
ПРАВОВАЯ ОСНОВА, СТРУКТУРА, ФУНКЦИИ**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 5 курса 526 группы  
направления подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное  
управление»  
Социологического факультета

Ключниковой Екатерины Николаевны

Научный руководитель

кандидат социологических наук, доцент

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Е.В. Сайганова

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор

\_\_\_\_\_

подпись, дата

Л.С. Аникин

Саратов 2018

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность** темы бакалаврской работы обусловлена продолжающимся процессом становления в Российской Федерации как демократического правового государства, так и гражданского общества, что, в свою очередь, требует эффективного функционирования системы местного самоуправления. Согласно законодательству РФ одним из обязательных, системообразующих элементов структуры органов власти любого муниципального образования должен являться представительный орган, призванный играть огромную роль в практической реализации принципа разделения властей на уровне местного самоуправления и воплощающий идеи народовластия, самоорганизации и самоответственности населения в процессе решения вопросов местного значения.

Становление и развитие институтов представительной демократии в системе местного самоуправления является важнейшей задачей, стоящей перед российским обществом, поскольку данный процесс еще весьма далек от завершения, он сталкивается с многочисленными трудностями как юридического характера, связанными с неоднозначностью и нечеткостью формулировок и регламентации механизмов формирования и функционирования муниципальных представительных органов, так и с социальными противоречиями. Речь идет о крайне низкой вовлеченности населения нашей страны в указанный процесс, свидетельством чего является очень низкая явка избирателей на выборы в муниципальные парламенты. Кроме того, практика функционирования представительных органов власти местного самоуправления в России продемонстрировала необходимость совершенствования законодательства в вопросах более точного определения их компетенции, регламентации их ответственности, а также ответственности перед представительными органами муниципальных образований их глав. Дискуссионными остаются вопросы о статусе

депутатов муниципальных парламентов. Все перечисленные, а также другие проблемы обуславливают актуальность выбранной темы, объясняют необходимость проведения всестороннего исследования и осмысления правовой природы представительного органа местного самоуправления, его структуры и функций.

**Степень научной разработанности** темы бакалаврского исследования достаточно велика. Прежде всего, следует отметить ученых-государствоведов, в работах которых изучаются различные аспекты принципа разделения властей в государстве, института народного представительства - С.А. Авакьян<sup>1</sup>, И.П. Кененова<sup>2</sup>, И.И. Кузнецов<sup>3</sup>, И.А. Старостина<sup>4</sup>, Б.С. Эбзеев<sup>5</sup>, А.Е. Постников<sup>6</sup>.

Система публично-властных органов, одним из элементов которой являются представительные органы власти, в том числе и на уровне местного

---

<sup>1</sup> См.: Авакьян, С.А. Конституционное право России. / Сурен Адиебекович Авакьян. Учебный курс. - 5, перераб. и доп. - Москва : Юридическое издательство Норма ; Москва : ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2014. - 912 с.; Авакьян, С.А. Конституционно-правовые проблемы модели организации власти в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 58-114.

<sup>2</sup> См.: Кененова, И.П. Практика и проблемы организации разделения властей в Российской Федерации (федеральный уровень) // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 115-174.

<sup>3</sup> См.: Кузнецов, И.И. Политические механизмы разделения властей в современной России / И. И. Кузнецов; под ред. А. А. Вилкова. - Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2010. - 359 с.

<sup>4</sup> См.: Старостина, И.А. Проблемы регионального уровня разделения властей в Российской Федерации // Современные проблемы организации публичной власти. Коллективная монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор - д.ю.н., профессор Авакьян С.А.– М.: Юстицинформ, 2014. – С. 175-229.

<sup>5</sup> См: Эбзеев, Б. С. Конституционное право России / Б. С. Эбзеев, А. С. Под ред. Прудников. – М.: Юнити, 2014. - 671 с.; Конституционное право России / [Б. С. Эбзеев [и др.]] ; под ред.: Б. С. Эбзеева, А. С. Прудникова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : ЮНИТИ, 2013. - 687 с.; Эбзеев, Б.С. Введение в Конституцию России: Монография / Б.С. Эбзеев. - Москва : Юридическое издательство Норма ; Москва : ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2013. - 560 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=373229>

<sup>6</sup> Постников, А.Е. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: Монография / Постников А.Е., Андриченко Л.В., Помазанский А.Е. и др. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2016. - 237 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/bookread2.php?book=542985> (дата обращения: 12.01.2018)

самоуправления является объектом исследования в работах С.В. Васильева, А.В. Виноградова<sup>1</sup>, С.А. Авакьяна, Г.М. Шамаровой<sup>2</sup>, Л.Р. Симонишвили<sup>3</sup>. Парламентское право в целом исследуется в работах И.В. Гранкина<sup>4</sup>.

Отдельно следует выделить труды таких авторов как С.Ю. Наумов, С.Г. Соловьев<sup>5</sup>, Г.Н. Чеботарев<sup>6</sup>, В.С. Четвериков<sup>7</sup>, Е.С. Шугрина<sup>8</sup>, посвященные российскому муниципальному праву. В них рассматриваются и отдельные аспекты исследуемой темы. Изучению собственно организационно-правовых основ деятельности представительных органов местного самоуправления посвящены работы С.В. Нарутто<sup>9</sup>, Н.В. Джагаряна<sup>10</sup>, К.В. Мурычева<sup>11</sup>, А. Чириковой<sup>12</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. - М.: ЭКСМО, 2015. - 560 с.

<sup>2</sup> См.: Шамарова, Г. М. Основы государственного и муниципального управления [Электронный ресурс] Книга находится в базовой версии ЭБС IPRbooks./ Шамарова Г. М. – М.: 2013. - 320 с.

<sup>3</sup> См.: Симонишвили, Л.Р. Модели организации государственной власти / Лия Робертовна Симонишвили. - Москва: Московская финансово-промышленная академия (МФПА), 2012. - 304 с.

<sup>4</sup> Гранкин, И.В. Парламентское право Российской Федерации / И.В. Гранкин. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 304 с.

<sup>5</sup> См.: Соловьев, С.Г. Муниципальное право России. / Соловьев С.Г. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2017. - 158 с.

<sup>6</sup> См.: Чеботарев, Г.Н. Актуальные проблемы муниципального права / Г.Н. Чеботарев, С.Г. Гуркова, К.А. Иванова, А.А. Мишунина; Отв. ред. Г.Н. Чеботарев. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 304 с.

<sup>7</sup> См.: Четвериков, В.С. Муниципальное право / В.С. Четвериков. - 5-е изд. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ Инфра-М, 2013. - 208 с.

<sup>8</sup> См.: Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 576 с.

<sup>9</sup> См.: Нарутто, С.В. Территориальная организация государственной власти и местного самоуправления / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. - Москва: ООО "Юридическое издательство Норма"; Москва: ООО "Научно-издательский центр ИНФРА-М", 2017. - 272 с. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=753366> (дата обращения: 12.01.2018)

<sup>10</sup> См.: Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты: монография / Н.В. Джагарян. - Ростов н/Д: Издательство ЮФУ, 2010. - 168 с.

<sup>11</sup> См.: Мурычев, К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации / Константин Васильевич Мурычев. - Москва : Юридическое издательство Норма, 2011. - 240 с. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=460721> (дата обращения: 12.01.2018)

<sup>12</sup> См.: Чирикова, А. Модели взаимодействия органов власти на местном уровне: давление, манипулирование, торг? // Вестник Института социологии. 2014. №9. С 81-100.

Однако многие актуальные теоретические и практические вопросы функционирования представительных органов местного самоуправления исследованы еще не до конца, что вызывает необходимость дополнительного изучения.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, связанные с различными аспектами функционирования представительных органов местного самоуправления.

**Предметом исследования** являются правовые основы функционирования, структура, функции и полномочия представительных органов местного самоуправления Российской Федерации и Советского муниципального района Саратовской области.

**Целью** данной бакалаврской работы является анализ закономерностей и особенностей функционирования представительных органов местного самоуправления.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих **задач**:

- рассмотреть представительные органы местного самоуправления в качестве элемента системы представительных органов власти в Российской Федерации;

- проанализировать структуру представительных органов местного самоуправления на примере Советского муниципального района Саратовской области;

- исследовать полномочия и функции представительных органов в системе местного самоуправления на примере Муниципального Собрания Советского муниципального района.

**Структура** бакалаврской работы состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

## Содержание исследования

**Во введении** обосновывается актуальность исследования, степень его научной разработанности, ставятся цель и задачи, определяются предмет и объект исследования, а так же структура работы.

**В первом разделе**, который носит название «Представительные органы местного самоуправления как элемент системы представительных органов власти в Российской Федерации», рассмотрена специфика местного самоуправления в РФ как сложного многоаспектного социального явления.

Здесь раскрыта суть самого понятия «местное самоуправление» с различных точек зрения. С точки зрения российского законодательства под местным самоуправлением понимается «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»<sup>1</sup>. В то же время в научной литературе встречаются определения, интерпретирующие рассматриваемое понятие в качестве особого способа организации власти на местном уровне, для которого характерны такие признаки, как выборность органов и должностных лиц, самостоятельность в решении вопросов местного значения, материально-финансовая независимость<sup>2</sup>. Также местное самоуправление определяется исследователями в качестве децентрализованной формы управления, предполагающей определенную самостоятельность и автономность местных

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

<sup>2</sup> См.: Шугрина, Е.С. Муниципальное право / Е.С. Шугрина. - 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - С. 48-49.

органов; формы самоорганизации граждан на уровне муниципального образования; права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения<sup>1</sup>.

Т.к. в теме бакалаврского исследования идет речь о представительных органах местного самоуправления, в данном разделе определена сущность понятия «представительства», под которым в широком смысле следует понимать «выражение чьих-либо интересов, совершение каких-либо действий в силу имеющихся оснований одним лицом в интересах и от имени другого лица»<sup>2</sup>.

Так же дано определение представительному органу местного самоуправления. В бакалаврской работе под представительным органом муниципального образования понимается орган публичной власти муниципального образования, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, и наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций<sup>3</sup>. Деятельность представительных органов местного самоуправления, как и иных органов местного самоуправления, регламентируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) (Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А.) (под ред. Л.П. Жуковской) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2015) [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.01.2018)

<sup>2</sup> Джагарян, Н.В. Муниципальная представительная демократия в России: конституционно-институциональные аспекты: монография / Н.В. Джагарян. - Ростов н/Д: Издательство ЮФУ, 2010. – С.35.

<sup>3</sup> См.: Мурычев, К.В. Система представительных органов власти в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Константин Васильевич Мурычев. - Москва : Юридическое издательство Норма, 2011. - С. 49. Режим доступа: URL: <http://znanium.com/go.php?id=460721> (дата обращения: 12.01.2018)

самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Однако конституционно-правовая основа деятельности представительных органов муниципальных образований является гораздо более широкой. Она заложена в ст. 130 Конституции РФ. Еще одним уровнем нормативно-правового закрепления деятельности представительных органов местного самоуправления являются непосредственно Уставы муниципальных образований, регламентирующие вопросы, касающиеся организации непосредственной их работы, определяющие порядок распоряжения муниципальной собственностью, специфику бюджетного процесса, и т. д.

**Во втором разделе** рассмотрена структура и организация работы представительного органа местного самоуправления на примере Советского муниципального района Саратовской области.

Советский муниципальный район (далее - СМР) расположен в пределах левобережной части долины реки Волга, его административным центром является рабочий поселок Степное, расположенный в 80 км. от областного центра – г. Саратова. В соответствии с Уставом СМР его представительным органом является Муниципальное Собрание Советского муниципального района<sup>2</sup>. Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Что касается Муниципального Собрания СМР, то оно формируется 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 нормой представительства, установленной Законом Саратовской области от

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

<sup>2</sup> Устав Советского муниципального района Саратовской области (ред. от 27.09.2017) Принят на референдуме Советского района 22 декабря 1996 года. [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»



29 октября 2014 № 131- ЗСО «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов в Саратовской области» исходя из численности населения поселения. По данным Саратовстата численность населения Советского муниципального района на 1 января 2017 года составила 26642 человека<sup>1</sup>. В соответствии с этим количество депутатов Муниципального Собрания СМР составляет 19 человек.

К числу структурных элементов местного представительного органа относятся его руководящие органы, функционально-отраслевые подразделения - постоянные и временные комиссии, аппарат, территориальные органы. Схематично структура Муниципального Собрания Советского муниципального района пятого созыва отображена в Приложении А.

Так же в данном разделе рассмотрены организационно-правовые формы работы, характерные для представительных органов власти в РФ. Это заседания (открытые и закрытые, очередные и внеочередные; чрезвычайные, по не терпящим отлагательства вопросам; а также выездные и стационарные; по поводу каких-либо торжеств и т.д), депутатские слушания, совещания, конференции, круглые столы, семинары, пресс-конференции и т.д.

**В третьем разделе** бакалаврской работы изучены полномочия и функции представительных органов в системе местного самоуправления на примере Муниципального Собрания Советского муниципального района.

Полномочия органов местного самоуправления могут быть определены как закрепленный федеральным, региональным и муниципальным законодательством комплекс прав и обязанностей за органами и должностными лицами местного самоуправления с целью решения последними на территории муниципального образования вопросов местного значения.

---

<sup>1</sup> Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Саратовской области [Электронный ресурс]: [сайт]. URL: <http://srtv.gks.ru> (дата обращения 05.02.2018). Загл. с экрана. Яз. рус.

Пункт 10 ст. 35 Федерального закона от 6.10.2003 г. № 131ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет весь комплекс полномочий, относящихся к исключительному ведению представительного органа местного самоуправления<sup>1</sup>.

Этот нормативный акт к исключительной компетенции представительного органа местного уровня относит также утверждение бюджета, подготовку отчета о его исполнении, тем самым наделяя муниципальный парламент исключительным правом определения основных направлений и путей развития муниципального образования в различных отраслях и сферах жизнедеятельности. Исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования является установление порядка управления и распоряжения муниципальным имуществом. Им же регламентируется создание, реорганизация и ликвидация муниципальных учреждений и предприятий, устанавливаются тарифы на их услуги, определяется порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных учреждений, организаций и предприятий<sup>2</sup>.

Далее в разделе более подробно рассмотрены полномочия и основные виды деятельности Муниципального собрания Советского муниципального района, а так же рассмотрены пункты, в случае которых его полномочия прекращаются.

На основе анализа полномочий представительных органов местного самоуправления сформирован и перечень выполняемых ими функций. Можно выделить три их группы: нормотворческие (или правотворческие), учредительные и контрольные. Учредительные функции представительного органа местного самоуправления реализуются в процессе выборов глав

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

<sup>2</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Доступ из справочно-правовой системы «Гарант»

муниципальных образований, формирования других органов и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований. Так, реализуя указанную функцию, Муниципальное Собрание СМР выбирает главу муниципального района. Под нормотворческим процессом, понимается принятие общеобязательных нормативных правовых актов. Субъектами правотворческой инициативы в Советском муниципальном районе являются депутаты Муниципального Собрания, председатель Муниципального Собрания, глава муниципального района, органы территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан в порядке правотворческой инициативы, а также органы администрации муниципального района и прокурор района. Принятие нормативно-правовых актов Муниципальным Собранием СМР осуществляется большинством голосов от закрепленного Уставом СМР числа депутатов. Контрольные функции в пределах полномочий осуществляются Муниципальным Собранием в процессе заседаний Муниципального Собрания; заседаний комиссий, депутатских и рабочих групп; подготовки проектов решений; - работы с избирателями; участия в совещаниях, конференциях, семинарах, депутатских слушаниях; обращений с депутатскими запросами. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления муниципального района, их органов и должностных лиц осуществляется в форме запросов; изучения материалов проверок контрольных органов, материалов, полученных от населения, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории Советского муниципального района; заслушивания информации о работе органов местного самоуправления муниципального района. В структуру муниципального собрания СМР входит специально созданный контрольный орган, способствующий реализации контрольной функции представительного органа власти (См.: Приложение А) – Контрольно-счетный орган (далее - КСО). Целью его деятельности является

муниципальный финансовый контроль, осуществляемый в двух формах мероприятий - контрольных и экспертно-аналитических.

**В заключении** подводятся итоги бакалаврского исследования, где стоит отметить, что на сегодняшний день можно констатировать, что во всех муниципальных образованиях соответствующей численностью населения сформированы и функционируют представительные органы местного самоуправления. Они представляют собой избираемые населением муниципального образования в обязательном порядке, самостоятельно действующие коллегиальные органы. Представительные органы местного самоуправления реализуют принцип народовластия при решении вопросов местного значения, занимаются нормотворческой, контрольной и иной деятельностью и наделены в связи с этим соответствующими полномочиями. Роль и значимость данных органов в формировании в России демократического государства и гражданского общества чрезвычайно важна, поскольку в соответствии со своей социально-правовой природой они способны в наибольшей мере отражать интересы населения муниципального образования. Реальная практика местного самоуправления в Российской Федерации, к сожалению, демонстрирует крайне низкую готовность граждан принимать в нем участие. Организационная система местного самоуправления рассматривается населением как обособленный от них официальный субъект управления, призванный самостоятельно решать все возложенные на него задачи. В этой ситуации роль и значение институтов представительной демократии как обеспечивающих реализацию народовластия в опосредованной органами местного самоуправления форме, объективно возрастают.

На сегодняшний день структура представительных органов местного самоуправления, их полномочия и функции в РФ достаточно четко регламентируются как федеральным, так и региональным законодательством. Исследование нормативно-правовых основ деятельности Муниципального Собрания Советского муниципального района позволило подробно

рассмотреть его структуру, функции и полномочия, а также сделать вывод о соответствии муниципальных нормативных актов федеральному и региональному законодательству.

**Структура  
Муниципального Собрания  
Советского муниципального района (пятого созыва)**

