**Контрольная работа**

по муниципальному праву

на тему: **«Правовые основы организации работы**

**представительного органа местного самоуправления**

**(на примерах уставов, соответствующего регламента и других актов муниципальных образований)»**

Санкт-Петербург

2004

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3

1. Структура представительного органа местного самоуправления 5

2. Полномочия представительного органа местного самоуправления 7

3. Порядок проведения заседаний представительного органа местного самоуправления 9

4. Акты представительного органа местного самоуправления 12

5. Депутаты представительного органа местного самоуправления 13

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 15

Список используемых источников 16

# **ВВЕДЕНИЕ**

Местное самоуправление - это организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. Одной из таких важнейших основ является правовая основа местного самоуправления.

Правовая основа местного самоуправления представляет собой систему нормативных правовых актов обеспечивающих эффективное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации. Правовую основу местного самоуправления в Российской Федерации составляют:

Конституция Российской Федерации, в частности ст.12, ст. 32, п "н" ч.1 ст.72, ст.130-133 гл.8 "Местное самоуправление".

Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" Данный закон вступает в силу вступает в силу, согласно ст. 83 (за исключением положений, для которых установлены иные сроки и порядок вступления в силу с 1 января 2006 года.

Другие федеральные законы как тематические также могут регулировать те или иные стороны деятельности местного самоуправления (в области образования, культуры, здравоохранения, жилого фонда, предпринимательства, защиты прав потребителей и т.д.), их взаимоотношений с государственными органами, хозяйствующими субъектами.

На федеральном уровне регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется и в других нормативных актах - указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации.

Широкой компетенцией в сфере местного самоуправления обладают субъекты Российской Федерации. Базовыми актами здесь являются их конституции и уставы. Существенная "нагрузка" приходится на законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Структура законов субъектов Федерации в основном совпадает со структурой Федерального закона, но в них, естественно, многие вопросы рассматриваются более подробно.

В республиках, краях, областях и др. принимаются и действуют законы о местных бюджетах, налогах и сборах, о муниципальной службе, о разграничении государственной и муниципальной собственности, о выборах, о местном референдуме и т.д. Часто вводятся в действие примерные положения, уставы, регламенты местных самоуправлений в городах, селах, поселках, регионах, Положения о домовых (уличных) комитетах и т.д.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости системного подхода к законодательному регулированию местного самоуправления, а также об обязательном согласовании правовых актов между собой, что позволяет избегать их противоречия при толковании и применении.

В данной работе будут рассмотрены уставы и другие акты муниципальных образований, т.е. уровень регулирования отношений на местном уровне, а именно регулирование организации работы представительного органа местного самоуправления.

В работе в качестве теоретической и практической основы выступают нормативно-правовые акты, учебная литература.

В качестве примера будут рассмотрены уставы и другие акты муниципальных образований г. Санкт-Петербурга.

# **1. Структура представительного органа местного самоуправления**

Согласно ст. 14 Закона Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997[[1]](#footnote-1), представительным органом местного самоуправления является **муниципальный совет** города, поселка, муниципального округа, состоящий из депутатов, избираемых населением муниципального образования, обладающим избирательным правом, на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании. Численный состав муниципального совета определяется уставом муниципального образования. Порядок организации и проведения выборов депутатов муниципальных советов устанавливается законом Санкт-Петербурга. Это закон Санкт-Петербурга от 21.07.2003 № 384-56.

Рассмотрим на примере конкретных уставов муниципальных образований организацию работы представительного органа местного самоуправления.

Совет муниципального округа избирает из своего состава председателя Совета муниципального округа - главу муниципального округа и заместителя председателя Совета, председателей постоянных комиссий, а также иные органы и должностные лица.

Депутаты Совета муниципального округа могут создавать постоянные и временные комиссии Совета муниципального округа, депутатские группы, депутатские объединения в порядке, определяемом Регламентом заседаний Совета муниципального округа, утверждаемым Советом муниципального округа.[[2]](#footnote-2)

Некоторые уставы содержат конкретные перечни создаваемых комиссий, например, Устав муниципального образования муниципального округа № 50:

«В Муниципальном совете создаются следующие постоянно действующие комиссии:

1) По финансам и муниципальной экономике

2) По просвещению, физической культуре и спорту

3) По социальной защите, попечительству и связям с общественностью

4) По культуре и средствам массовой информации

5) По здравоохранению и экологии

6) По вопросам коммунального хозяйства

7) По торговле, общественному питанию и бытовому обслуживанию

8) По общественной безопасности».[[3]](#footnote-3)

Устав Муниципального образования муниципального округа № 59 в статье 16 конкретизирует количественный состав Муниципального совета - 10 депутатов, избираемых по единому многомандатному избирательному округу, границы которого совпадают с границами Муниципального образования.[[4]](#footnote-4)

Устав муниципального образования муниципального округа № 54 уточняет срок избрания депутатов - четыре года, если иное не установлено федеральным законом или законом Санкт-Петербурга.[[5]](#footnote-5)

Устав Муниципального образования Муниципального округа № 13 описывает процедуру формирования органов Муниципального совета:

«Каждый депутат имеет право выдвинуть кандидатуры на должность Председателя Муниципального совета, его заместителя или Секретаря Муниципального совета из числа депутатов Муниципального совета, либо выдвинуть свою кандидатуру.

После завершения процесса выдвижения кандидатур с учетом заявленных самоотводов происходит процедура обсуждения кандидатур и формируется список кандидатов для включения в бюллетень для тайного голосования.

Председатель Муниципального совета, его заместитель и Секретарь Муниципального совета избираются большинством депутатов Муниципального совета, присутствующих на момент голосования, при наличии не менее двух третей от числа избранных депутатов».[[6]](#footnote-6)

Таким образом, структура муниципального совета, как правило, следующая:

председатель Совета - глава муниципального округа;

заместитель председателя Совета;

постоянные и временные комиссии;

председатели постоянных комиссий;

депутаты

# **2. Полномочия представительного органа местного самоуправления**

Определение круга полномочий, которое дается в уставах муниципальных образований, не должно противоречить нормативно-правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В данном случае – Закону Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г, ст. 15 которого устанавливает исключительную компетенцию муниципального совета, а именно:

1) принятие нормативных правовых актов (постановлений) по предметам ведения муниципального образования, предусмотренным уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

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

4) введение и отмена местных налогов и сборов, определение конкретных ставок и предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования;

7) принятие решения о проведении местного референдума.

Обратимся к конкретным уставам муниципальных образований.

Как правило, эти полномочия перечисляются в Уставах, а затем следует перечень дополнительных полномочий. Каковы же они? Прежде всего они связаны с внесением изменений в Устав, контролем за его исполнением; определением и избранием своего внутреннего состава и структуры; определением Регламента заседаний Совета; утверждением структуры исполнительного аппарата и заместителя главы администрации. Т.е. налицо организационно-распорядительные полномочия.

К следующей группе полномочий относятся полномочия в сфере финансов и бюджета -

«утверждение положений о порядке образования внебюджетных фондов муниципального округа, образование целевых внебюджетных фондов, утверждение смет их расходов и контроль за использованием средств фонда;

определение направления использования средств бюджета муниципального округа;

распоряжение свободными остатками средств бюджета муниципального округа, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

утверждение положения о бюджетном процессе в муниципальном округе в соответствии с законодательством;»[[7]](#footnote-7)

Следующая группа полномочий связана с административно-хозяйственной деятельностью. Это могут быть в частности:

утверждение программ, порядка и условий приватизации объектов муниципальной собственности;

установление тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями;

утверждение правил размещения муниципального заказа и др.[[8]](#footnote-8)

Также могут быть и иные полномочия. Например,

создание муниципальных предприятий, учреждений и организаций, а также принятие решений о их реорганизации и ликвидации;

определение в соответствии с законодательством порядка межмуниципальных и международных связей муниципального образования;

обобщение инициатив и просьб жителей муниципального образования и

осуществление контроля за их реализацией;[[9]](#footnote-9)

Положение п. 2 ст. 49 Федерального закона РФ от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставы муниципальных образований, как правило, воспроизводят в своих текстах, не конкретизируя.

Итак, полномочия представительного органа местного самоуправления вытекают из положений федеральных законов, законов субъектов, и закрепляются в уставах, конкретизируясь. В основном, это вопросы местной жизни: бюджет, налоги, хозяйственная деятельность, а также регулирование организационных вопросов самого представительного органа.

# **3. Порядок проведения заседаний представительного органа местного самоуправления**

Во-первых, уставы устанавливают численность Совета муниципального образования, при котором он является правомочен - не менее двух третей от установленного Уставом численного состава Совета муниципального округа. Данное положение вытекает из требования п. 1 ст. 16 Устава Санкт-Петербурга.

Во-вторых, регламентируется порядок начала работы совета нового созыва. Совет нового созыва собирается не позднее, чем на 10 день после официального опубликования результатов очередных выборов депутатов Совета муниципального округа нового созыва.

Первое заседание Совета нового созыва открывает председатель Совета муниципального округа, избранный из депутатов Совета предыдущего созыва. Первое заседание Совета первого созыва открывает старейший по возрасту депутат Совета.

Со дня начала работы Совета нового созыва (первого заседания) прекращаются полномочия Совета предыдущего созыва.[[10]](#footnote-10)

В-третьих, устанавливается процедура заседаний муниципального совета.

Заседания Совета созываются и проводятся председателем Совета в соответствии с регламентом Совета. Обычно не реже раза в месяц.

Заседания Совета являются открытыми. Совет в порядке, установленном регламентом, может принять решение о проведении закрытого заседания или закрытого рассмотрения вопросов повестки дня. Закрытые заседания или закрытое рассмотрение отдельных вопросов повестки дня проводятся в порядке, установленном Регламентом Совета.

Срок оповещения, форма созыва и порядок ведения дел Совета при проведении очередных заседаний определяются Регламентом заседаний Совета, утверждаемым Советом муниципального округа.

В-четвертых, определяется порядок принятия решений совета муниципального округа. Как правило, решения принимаются большинством депутатов, присутствующих на заседании на момент голосования.

А решения по вопросам, предусмотренным отдельными пунктами перечня вопросов совета и так называемыми «персональными» вопросами - двумя третями депутатов, присутствующих на заседании на момент голосования. К вопросам, для которых требуется кворум в две трети депутатов, например, Устав муниципального образования муниципального округа № 54 относит следующие:

* утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
* введение и отмена местных налогов и сборов, определение конкретных ставок и предоставление льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;
* установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью в соответствии с федеральными законами и законами Санкт-Петербурга;
* принятие решения о проведении местного референдума;
* принятие решений об отчуждении недвижимых объектов муниципальной собственности, изменении их целевого назначения, сдачи их в долгосрочную аренду;[[11]](#footnote-11)

Как видно, это наиболее важные вопросы жизнедеятельности муниципального образования, для принятия которых недостаточно простого большинства депутатов.

Причем, если первые четыре вопроса прямо названы в Уставе Санкт-Петербурга, как в обязательном порядке требующие кворума[[12]](#footnote-12), то иные – это прерогатива представительного органа местного самоуправления. Так, Устав муниципального образования муниципального округа № 59 в качестве иных обозначил принятие Устава Муниципального образования, внесение в него изменений[[13]](#footnote-13), а Устав муниципального образования муниципального округа № 34 - утверждение программы приватизации муниципальной собственности и утверждение реестра объектов муниципальной собственности, не подлежащих отчуждению.[[14]](#footnote-14)

Принятие решений Советом производится открытым поименным, а по персональным вопросам - тайным голосованием в коллегиальном порядке.

# **4. Акты представительного органа местного самоуправления**

Принимаемые по вопросам его компетенции акты совета муниципального округа именуются постановлениями.

Издаваемые же председателем совета муниципального округа по вопросам внутренней деятельности акты называются приказами.

Если постановления Совета муниципального округа затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, то они вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если в самом постановлении не установлено иное.[[15]](#footnote-15)

Иногда в уставах конкретизируется процедура принятия постановлений на предмет необходимого численного состава депутатов, необходимого для их принятия. Например, ст. 31 Устава муниципального образования муниципального округа № 50" уточняет:

«2. Постановления по вопросам, предусмотренным подпунктами 2, 4, 5 и 7 пункта 1 статьи 29 настоящего Устава, принимаются не менее чем двумя третями депутатов Муниципального совета, присутствующих на момент голосования, при наличии не менее двух третей от установленного настоящим Уставом числа депутатов.

Постановления Муниципального Совета по остальным вопросам, входящим в его компетенцию, принимаются большинством депутатов, присутствующих на заседании на момент голосования при наличии не менее двух третей от числа избранных депутатов.

3. Принятие постановлений производится открытым поименным, а по персональным вопросам - тайным голосованием.

4. Постановления Муниципального совета вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если в самом постановлении не указано иное».[[16]](#footnote-16)

# **5. Депутаты представительного органа местного самоуправления**

Уставом муниципального образования определяется прежде всего количество и срок избрания депутатов. По Уставу Санкт-Петербурга, срок полномочий не может быть меньше 2-х лет.[[17]](#footnote-17) Это срок обычно и закрепляют в своих уставах муниципальные образования. Хотя, например, «Устав Муниципального образования муниципального округа № 59» установил срок в четыре года.[[18]](#footnote-18)

Полномочия депутата Совета муниципального округа начинаются со дня его избрания и прекращаются в день начала работы вновь избранного Совета муниципального округа, за исключением случаев досрочного прекращения полномочий депутатов.

Основания для отзыва депутата могут быть следующие:

неоднократный пропуск без уважительных причин заседаний муниципального совета и (или) заседаний постоянных комиссий и иных органов муниципального совета в течение одного года;

неоднократное в течение одного года нарушение депутатом муниципального совета устава муниципального образования, соответствующих законодательству решений муниципального совета и (или) решений местного референдума соответствующего муниципального образования;

вступление в законную силу в отношении депутата муниципального совета обвинительного приговора суда.[[19]](#footnote-19)

Порядок отзыва депутата муниципального совета устанавливается уставом муниципального образования. Обычно эта процедура –следующая.

Депутат Совета муниципального округа может быть отозван только по инициативе граждан муниципального округа и Совета муниципального округа.

Решение о назначении голосования по отзыву депутата Муниципального Совета принимается Муниципальным Советом по требованию граждан в количестве не менее 25 процентов от числа избирателей округа, в котором депутат был избран. Решение о назначении голосования по отзыву депутата Муниципального Совета по инициативе Муниципального Совета принимается двумя третями депутатов, присутствующих на момент голосования, при наличии не менее двух третей от числа избранных депутатов.

Голосование по отзыву депутата Муниципального Совета производится в порядке, установленном для проведения местного референдума.[[20]](#footnote-20)

Депутат Муниципального совета не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности.

# **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Рассмотрев кратко правовые основы организации работы представительного органа местного самоуправления на федеральном и региональном, и, затронув более подробно регулирование в этой области на местном уровне (на примере уставов муниципальных образований г. Санкт-Петербурга) можно сделать выводы:

В настоящее время действует достаточно четкая иерархия нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы местного самоуправления – от Конституции Российской Федерации до актов местных органов. Главный здесь вопрос – соответствие актов более низшего уровня высшему. Рассмотрев некоторые уставы муниципальных образований г. Санкт-Петербурга, как представляется, они соответствуют федеральному законодательству и законодательству Санкт-Петербургу, прежде всего Уставу г. Санкт-Петербурга.

Представительным органом местного самоуправления в г. Санкт-Петербурге является совет муниципального округа, состоящий из депутатов, избираемых населением муниципального образования, обладающим избирательным правом, на основе всеобщего, прямого и равного избирательного права при тайном голосовании. Численный состав муниципального совета определяется уставом муниципального образования.

В структуру совета входит председатель - глава муниципального округа и заместитель председателя Совета, председатели постоянных комиссий, создаваемых депутатами, а также иные органы и должностные лица. К полномочиям совета относятся составляющие исключительную компетенцию муниципального совета и дополнительные, определяемые каждым муниципальным советом самостоятельно. Порядок проведения заседаний совета также регулируется уставами. Принимаемые по вопросам его компетенции акты совета муниципального округа именуются постановлениями.

В заключение хочется отметить, что с принятием и вступлением в силу нового закона о местном самоуправлении, регулирование муниципальных правоотношений будет только совершенствоваться.

# **Список использованных источников**

Нормативные акты:

1. Федеральный закон РФ от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» С последующими изменениями.//Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. № 35, ст. 3506.
2. Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997. С последующими изменениями.// Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 31 июля 1997 г., № 7-8, стр. 3-24.
3. "Устав Муниципального образования Невская застава" (утв. постановлением Совета муниципального округа № 49 г. Санкт-Петербурга от 16 апреля 1998 г.) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант»
4. "Устав муниципального образования муниципального округа № 50" (Принят решением Муниципального Совета муниципального округа № 50) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант»
5. Устав Муниципального образования муниципального округа № 59" (Принят Постановлением Муниципального Совета Муниципального образования, расположенного в Муниципальном округе города Санкт-Петербурга 19 мая 1998 г. Протокол № 9) .) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант»
6. "Устав муниципального образования муниципального округа № 54" (принят Муниципальным советом Муниципального округа № 54 постановление от 22 апреля 1998 г. № 9). Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант».
7. Устав Муниципального образования Муниципального округа № 13 (принят постановлением Муниципального совета Муниципального округа № 13 от 8 июля 1998 г. № 13) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант».
8. "Устав муниципального образования муниципального округа № 28 Санкт-Петербурга" (Принят решением Муниципального Совета муниципального образования муниципального округа № 28 Санкт-Петербурга, протокол № 5 от 19 марта 1998 г.) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант».
9. «Устав муниципального образования муниципального округа № 34» (Принят Постановлением Муниципального Совета Муниципального округа № 34 24 февраля 1998 года) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант».

Учебная литература:

1. Замотаев А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства//Российская юстиция. 1996. № 6.
2. Постатейный комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"/Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Изд-во «НОРМА», 1996.
3. Пылин В.В. Основы местного самоуправления. Учеб. пос. - СПб., 1998.

1. Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, 31 июля 1997 г., № 7-8, стр. 3-24. [↑](#footnote-ref-1)
2. "Устав Муниципального образования Невская застава" (утв. постановлением Совета муниципального округа № 49 г. Санкт-Петербурга от 16 апреля 1998 г.) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант» [↑](#footnote-ref-2)
3. "Устав муниципального образования муниципального округа № 50" (Принят решением Муниципального Совета муниципального округа № 50) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант». [↑](#footnote-ref-3)
4. "Устав Муниципального образования муниципального округа № 59" (Принят Постановлением Муниципального Совета Муниципального образования, расположенного в Муниципальном округе города Санкт-Петербурга 19 мая 1998 г. Протокол № 9) .) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант» [↑](#footnote-ref-4)
5. "Устав муниципального образования муниципального округа № 54" (принят Муниципальным советом Муниципального округа № 54 постановление от 22 апреля 1998 г. № 9). Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант». [↑](#footnote-ref-5)
6. Устав Муниципального образования Муниципального округа № 13 (принят постановлением Муниципального совета Муниципального округа № 13 от 8 июля 1998 г. № 13) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант». [↑](#footnote-ref-6)
7. "Устав Муниципального образования Невская застава" [↑](#footnote-ref-7)
8. "Устав муниципального образования муниципального округа № 50" [↑](#footnote-ref-8)
9. "Устав муниципального образования муниципального округа № 28 Санкт-Петербурга" (Принят решением Муниципального Совета муниципального образования муниципального округа № 28 Санкт-Петербурга, протокол № 5 от 19 марта 1998 г.) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант». [↑](#footnote-ref-9)
10. "Устав Муниципального образования Невская застава". [↑](#footnote-ref-10)
11. Ст. 22 "Устава муниципального образования муниципального округа № 54" [↑](#footnote-ref-11)
12. Ст. 16 Устава Санкт-Петербурга. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ст. 18 «Устава Муниципального образования муниципального округа № 59». [↑](#footnote-ref-13)
14. Ст. 18 «Устава муниципального образования муниципального округа № 34» (Принят Постановлением Муниципального Совета Муниципального округа № 34 24 февраля 1998 года) Текст документа официально опубликован не был. Взят с использованием системы «Гарант». [↑](#footnote-ref-14)
15. «Устав Муниципального образования Невская застава». [↑](#footnote-ref-15)
16. «Устав муниципального образования муниципального округа № 50». [↑](#footnote-ref-16)
17. П.2 ст.20 Устава Санкт-Петербурга. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ст. 15 «Устава Муниципального образования муниципального округа № 59». [↑](#footnote-ref-18)
19. П. 5 ст. 20 Устава Санкт-Петербурга. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ст. 33 "Устава Муниципального образования Невская застава" [↑](#footnote-ref-20)