

## ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА СЕЛЬСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ: ТРЕБУЕТСЯ УСИЛЕНИЕ КОНТРОЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ

**И.В. Упоров**, д-р ист. наук, канд. юрид. наук, профессор  
Российская академия естествознания  
(Россия, г. Краснодар)

DOI:10.24412/2500-1000-2025-2-3-277-281

***Аннотация.** В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. в муниципальных образованиях в обязательном порядке в общем случае должны формироваться представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). В статье в этом контексте рассматриваются полномочия представительного органа муниципального образования применительно к сельским поселениям, при этом особое внимание уделяется контрольным полномочиям представительных органов сельских поселений, учитывая, что этот аспект их деятельности пока еще недостаточно развит. Соответственно анализируются нормы как указанного федерального закона, так и других нормативно-правовых актов и правовых документов, в том числе уставы сельских поселений, а также научные труды, в которых затрагивается данная проблематика. Обосновываются предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования указанных полномочий.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, представительный орган, сельское поселение, полномочия, контроль, ревизионная комиссия.*

Говоря о представительном органе местного самоуправления (муниципального образования), следует заметить, что именно представительный орган в наибольшей степени характеризует местное самоуправление как институт гражданского общества, и эта позиция была определена еще в начале процесса введения в постсоветской России института местного самоуправления [1, с. 32-33]. Однако в России парадокс в том, что в теории это признает, очевидно, абсолютное большинство ученых, специалистов, политиков, а в законодательной деятельности и тем более в практике ситуация неоднозначная, и представительный орган не всегда является приоритетным в системе органов публичной власти на местном уровне. Такое положение в значительной степени объясняется историческими особенностями развития российского государства, когда длительное время превалировал авторитарный стиль власти, при котором на первый план выступает не представительные, а исполнительные органы власти.

В некоторой степени это видно и по содержанию российского законодательства – так, в ч. 2 ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации» [2] (далее – Закон о местном самоуправлении), где даются законодательные дефиниции ключевых понятий в системе местного самоуправления, представительный орган муниципального образования обойден вниманием. В этой связи в муниципально-правовой литературе даются различные варианты дефиниции представительного органа муниципального образования. Мы полагаем, что дефиниция может быть следующей: представительный орган муниципального образования – это подотчетный населению муниципального образования постоянно и самостоятельно действующий коллегиальный орган, состоящий из местных депутатов как представителей населения муниципального образования.

Далее затронем вопрос о полномочиях представительного органа местного самоуправления сельского поселения. В этой связи необходимо заметить, что представительные органы определяют основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности, в том числе в вопросах коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель сельского поселения и т.д. Под эти направления вы-

деляются средства из бюджета, внебюджетных фондов и других источников. Более детально полномочия представительного органа определены в ст. 35 Закона о местном самоуправлении, где законодатель в ч. 10 определяет вопросы исключительной компетенции представительного органа муниципального образования. Иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований (ч. 11 ст. 35). При этом для сельских поселений нет исключений, в связи с чем мы затронем лишь некоторые аспекты, которые относятся как к сельским поселениям, так и к другим видам муниципальных образований и далее обратимся к муниципальным правовым актам некоторых сельских поселений.

Прежде всего обращает на себя внимание то обстоятельство, что полномочия представительного органа, помимо указанного перечня, содержатся и в других нормах Закона о местном самоуправлении. Так, согласно ч. 5 ст. 22 представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в соответствии с установленной процедурой, а согласно ч. 2 ст. 23 представительный орган назначает муниципальные выборы. К исключительной компетенции представительного органа относится и установление порядка организации и проведения публичных слушаний (ч. 4 ст. 28), установление порядка назначения и проведения собраний граждан (ч. 5 ст. 29), установление порядка рассмотрения обращений, принятых собранием граждан (ч. 3 ст. 32).

Помимо этого, депутатские полномочия содержатся в других законодательных актах. В частности, в Градостроительном кодексе РФ определяются полномочия: утверждение схемы территориального планирования муниципального района; утверждение генерального плана поселения, генерального плана городского округа; утверждение правил землепользования и застройки в муниципальном образовании; в Налоговом кодексе Российской Федерации - определение видов предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится единый (вмененный) налог

(относится к полномочиям только представительных органов муниципальных районов, городских округов); в Бюджетном кодексе Российской Федерации - установление единых для всех поселений муниципального района нормативов отчислений в бюджеты поселений от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района; осуществление контроля за исполнением местного бюджета и т.д.

Как видно, полномочия представительного органа муниципального образования на федеральном уровне регулируются нормами различных отраслей права (муниципального, градостроительного, налогового, бюджетного), которые, однако, не имеют системного отражения в соответствующих законодательных актах. В.Г. Коняхин в этой связи предлагает издать специальный закон о представительных и исполнительных органах местного самоуправления. Однако мы полагаем, что было бы целесообразнее выделить регулирование каждого органа местного самоуправления в виде отдельной главы Закона о местном самоуправлении, где отразить особенности для каждого вида муниципального образования, и прежде всего для сельских поселений, учитывая, что их в России больше всего.

Что касается регионального законодательства и муниципального нормотворчества, то в соответствующих актах в части исключительной компетенции представительных органов сельских поселений как правило дублируется перечень полномочий из Закона о местном самоуправлении (например, в Уставе Покровского сельского поселения Новопокровского района Краснодарского края, Уставе Новоивановского сельского поселения Новопокровского района Краснодарского края, Уставе Горькобалковского сельского поселения Новопокровского района Краснодарского края и др.). В целом полномочия представительных органов реализуются в следующих основных формах: нормотворческая деятельность; правоприменительная деятельность; контрольная деятельность; организационная деятельность.

Из указанных полномочий в уставах муниципальных образований наименее полно отрегулирована контрольная деятельность. И пока

лишь в немногих сельских поселениях контрольные полномочия представительного органа в уставах поселения и других муниципальных правовых актах регулируются подробно. Чаще это делается в регламентах деятельности представительных органов сельских поселений, при этом обычно формируются комиссии из числа депутатов, то есть непостоянные контрольные органы.

Так, в Уставе Новофедоровского сельского поселения Старошайговского муниципального района Республики Мордовия области [4] контрольное полномочие Совета депутатов поселения лишь обозначено в ст. 26 и дополнительно не регулируется, а ведь это важнейший аспект деятельности депутатов. Аналогично и в Братском сельском поселении Тихорецкого района Краснодарского края, где в Уставе поселения [5] лишь указывалось, что Совет поселения осуществляет «контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления поселения полномочий по решению вопросов местного значения» [5]. Между тем ранее в этом поселении функционировала ревизионная комиссия Совета Братского сельского поселения и было издано Положение о такой комиссии [6]. Там указывалось, в частности, что ревизионная комиссия является контрольным органом Совета Братского сельского поселения Тихорецкого района, формируется Советом для осуществления внешнего аудита бюджета Братского сельского поселения, проведения внешней проверки годового отчета об исполнении бюджета сельского поселения и других полномочий, комиссия не является постоянно действующим органом и не обладает правами юридического лица; комиссия создается Советом и ему подотчетна. Однако в дальнейшем комиссии в таком виде была упразднена.

Более подробно контрольные полномочия представительного органа сельского поселения отрегулированы, например, в сельском поселении Биккуловский сельсовет муниципального района Бижбулякский район Республики Башкортостан, где Совет депутатов утвердил положение о ревизионной комиссии Совета [7]. Здесь, в частности, указывается, что ревизионная комиссия формируется представительным органом сельского поселения Биккуловский сельсовет, комиссия подотчет-

на Совету сельского поселения. Ревизионная комиссия не является юридическим лицом, обладает функциональной и организационной независимостью в пределах целей и полномочий, определенных настоящим Положением. Основными целями деятельности комиссии являются: осуществление контроля за соблюдением исполнения местного бюджета путем проведения анализа отчета о его исполнении; осуществление контроля за соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении и др. Ревизионная комиссия формируется Советом на срок его полномочий. Кандидаты в состав комиссии представляются главой администрации сельского поселения. Количественный и персональный состав ревизионной комиссии устанавливаются решением Совета, принимаемым большинством голосов от установленного числа депутатов Совета.

В целом контрольная деятельность представительных органов в сельских поселениях пока еще оставляет желать лучшего – так, даже там, где созданы депутатские контрольные органы, их эффективность относительно невысока. Вероятно, частично такое положение объясняется психологической причиной – в сельском поселении как правило люди хорошо знают друг друга, и проявлять необходимую в таких делах строгость и беспристрастность очень трудно. Данное обстоятельство законодателем не учитывается. На наш взгляд, целесообразно предусмотреть такую контрольно-структурную организацию, при которой в сельских поселениях образуются депутатские ревизионные комиссии, а полноценный внешний аудит осуществляют постоянно действующие контрольно-счетные органы муниципального района, учитывая, что в большинстве сельских поселений в силу их маломасштабности нет необходимости в постоянно действующих контрольных органах, и подобрать в них специалистов сложно. В этом же контексте следует отметить, что в уставах сельских поселений недостаточно прорабатывается вопрос об ответственности в целом представительного органа и депутатов [8; 9 и др.] (как правило, в уставах сельских поселений дублируются законодательные нормы, и прежде всего ч. 16 ст. 35 Закона о местном самоуправлении, где указываются

основания, по которым полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть также прекращены).

Тем не менее за прошедшее время действия Закона о местном самоуправлении ситуация изменилась к лучшему, сельские поселения обрели определенный опыт, в том числе в ре-

гулировании полномочий своих представительных органов. Но есть еще немало вопросов, над которыми сельским депутатам нужно работать активнее, и это касается, в частности, контрольной составляющей в реализации представительными органами сельских поселений своих полномочий.

#### **Библиографический список**

1. Фадеев В.И. Муниципальное право России. – М., 1994.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Коняхин В.Г. Муниципально-правовой статус представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации: дис. ... канд юрид. наук. – Кемерово, 2010.
4. Устав Новофедоровского сельского поселения Старошайговского муниципального района Республики Мордовия (Принят решением Совета депутатов Новофедоровского сельского поселения Старошайговского муниципального района Республики Мордовия № 16 от 29.10.2019 год // Официальный сайт администрации Новофедоровского сельского поселения Старошайговского муниципального района Республики Мордовия.
5. Устав Братского сельского поселения Тихорецкого района Краснодарского края (принят решением Совета Братского сельского поселения Тихорецкого района Краснодарского края от 26.04.2016 (ред. от 24.03.2024) // Официальный сайт Братского сельского поселения Тихорецкого района Краснодарского края.
6. Положение о ревизионной комиссии Совета Братского сельского поселения Тихорецкого района Краснодарского края (утверждено решением Совета Братского сельского поселения Тихорецкого района от 30.05.2008) // Тихорецкие вести. 21 июня 2008.
7. Положение о ревизионной комиссии Совета сельского поселения Биккуловский сельсовет муниципального района Бижбулякский район Республики Башкортостан (утверждено решением Совета сельского поселения Биккуловский сельсовет муниципального района Бижбулякский район Республики Башкортостан от 19.05.2020) // Официальный сайт сельского поселения Биккуловский сельсовет муниципального района Бижбулякский район Республики Башкортостан.
8. Соколовская Ю.Г. Об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Вестник Университета «Кластер». Электронный научный журнал. – 2022. – № 6(6). – С. 96-108.
9. Аверин А.Н., Понеделков А.В., Максимов М.В. Развитие местного самоуправления в современном российском обществе // История. Культурология. Политология. – 2024. – № 1. – С. 105-111.

---

**LEGAL REGULATION OF THE POWERS OF THE REPRESENTATIVE BODY  
OF A RURAL SETTLEMENT**

**I.V. Uporov**, *Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor*  
**Russian Academy of Natural Sciences**  
**(Russia, Krasnodar)**

***Abstract.** In accordance with the current Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" of 2003, in municipalities, in general, a representative body of the municipality, the head of the municipality, and a local administration (executive and administrative body of the municipality) must be formed without fail. In this context, the article examines the powers of the representative body of the municipality in relation to rural settlements, with special attention paid to the control powers of representative bodies of rural settlements, given that this aspect of their activities is still insufficiently developed. Accordingly, the norms of both the specified federal law and other regulatory legal acts and legal documents, including the charters of rural settlements, as well as scientific works that address this issue are analyzed. Proposals for improving the regulatory framework for these powers are substantiated.*

***Keywords:** local government, representative body, rural settlement, powers, control, audit commission.*