

Юлия Михайловна Кукарина
(Российский государственный гуманитарный университет, Москва)

Документирование деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации

Documentation of the representative bodies of local authorities in the Russian Federation

Key words: the representative bodies of the local authorities, organizational documents, municipal legal acts, protocols, deputy requests

Annotation: the article deals with the issues of regulation and documentation of the representative bodies of local authorities in the Russian Federation. The author analyzes the organizational documents, regulating the activities of the representative bodies of the local authorities in different municipalities. The article also discusses the design and text structure of decisions, resolutions, protocols and deputy requests of the representative bodies of the local authorities of the Russian Federation

Dokumentowanie działalności przedstawicielskich organów samorządu terenowego Federacji Rosyjskiej

Ключевые слова: Росја, саморząd тerytorialny, органы представительские, документы организациyjne, акты права miejscowego, протоколы, interpelacje

Аннотация: W artykule przeanalizowano kwestie normatywów kancelaryjnych i dokumentacji działalności organów przedstawicielskich (wybieralnych) samorządu terenowego Federacji Rosyjskiej. Autorka poddała analizie dokumenty normujące organizację i działalność tych organów w różnorodnych jednostkach municypalnych. Artykuł porusza też kwestie formularza i struktury różnych dokumentów, takich jak: decyzje, postanowienia, протоколы i interpelacje deputatów organów wybieralnych samorządu terenowego współczesnej Rosji.

Представительные органы играют ведущую роль среди иных органов и должностных лиц местного самоуправления современной России. Вопросы их общей компетенции, полномочия и порядок формирования достаточно подробно определены в статье 35 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“¹ от 06.10.2003

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного

№131-ФЗ. В п.10 ст. 35 данного ФЗ установлена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования: “принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ; определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества; определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения; принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку”².

Перечисленные полномочия свидетельствуют о том, что муниципальные правовые акты и иные документы, создаваемые представительными органами местного самоуправления, имеют большое значение для муниципального образования и его жителей.

Учитывая три ступени регламентации деятельности органов местного самоуправления (федеральный уровень, уровень субъекта Российской Федерации и муниципальный уровень), можно отметить, что вопросы компетенции, организации деятельности представительных органов и издания ими муниципальных правовых актов, рассматриваются на всех трех уровнях.

В законах субъектов Российской Федерации, посвященных вопросам организации местного самоуправления, помимо стандартного набора полномочий представительных органов устанавливаются и их наименования, характерные для различных типов муниципальных образований, создаваемых в субъектах Российской Федерации. Например, Ст. 10 закона г. Москвы от 06.11.2002 N 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» устанавливает, что “представительный орган местного самоуправления может иметь следующие наименования: Совет депутатов муниципального округа, Совет депутатов городского округа, Совет депутатов поселения”.³ Ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 23.09.2009 N 420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» устанавливает, что представительным органом муниципального образо-

самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017 N 279-ФЗ), [w:] СЗ РФ от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822.

² Там же, ст. 35.

³ Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 (ред. от 12.07.2017) «Об организации местного самоуправления в городе Москве», [w:] «Ведомости Московской городской Думы», 30.12.2002, N 12, ст. 276.

вания является муниципальный совет муниципального образования⁴. В других субъектах РФ представительные органы местного самоуправления могут также называться: собрание депутатов муниципального района или городского округа, городская дума, муниципальное собрание, совет народных депутатов и т.п.

Самая подробная регламентация наименований, компетенции и деятельности представительных органов местного самоуправления, включая вопросы делопроизводства, происходит уже на муниципальном уровне через муниципальные правовые акты. Важнейшим среди них является устав муниципального образования, в котором обязательно содержатся определенные сведения о представительных органах: структура, порядок формирования, наименования и полномочия выборных органов местного самоуправления (к которым и относятся представительные органы); срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц; виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.⁵ В уставе отражается срок полномочий и численный состав представительного органа, а также иерархия муниципальных правовых актов, среди которых на третьем месте после самого устава муниципального образования и правовых актов, принятых на местном референдуме, названы нормативные и иные правовые акты представительного органа местного самоуправления.

Важнейшим организационным документом, непосредственно регулирующим деятельность представительного органа местного самоуправления, является регламент, который утверждается решением представительного органа. В тексте такого регламента обычно рассматриваются следующие вопросы: структура и полномочия представительного органа, полномочия, порядок избрания и ответственность председателя, заместителя председателя представительного органа и депутатов, порядок работы представительного органа, порядок подготовки и проведения заседаний, организация деятельности депутатов, порядок прекращения полномочий депутатов, порядок документирования деятельности представительного органа, в частности, сроки подготовки и оформление решений, проектов решений, протоколов, депутатских запросов и т.д.

Сложность состоит в том, что типовая структура текста такого регламента не установлена на федеральном уровне, поэтому каждый представительный

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 N 420-79 (ред. от 03.07.2017) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 23.09.2009).

⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017 N 279-ФЗ), [w:] СЗ РФ от 6 октября 2003 г. N 40 ст. 3822. Ст. 44.

орган местного самоуправления разрабатывает регламент самостоятельно, ориентируясь на устав муниципального образования. Некоторые регламенты раскрывают вопросы делопроизводства представительных органов более подробно и содержат также формы отдельных видов документов.

Для организации работы представительного органа депутаты могут объединяться в постоянно действующие комиссии и рабочие группы, которые формируются по различным направлениям деятельности представительного органа (например, по бюджету, налогам и финансам; по социальным вопросам; по экономике и предпринимательству; по жилищно-коммунальному хозяйству, благоустройству и экологии; по нормотворческой деятельности и т.п.). Для организации деятельности таких комиссий и рабочих групп разрабатываются положения, которые утверждаются решениями представительного органа. Текст положений, как правило, включает следующие разделы: общие положения, структура комиссии, цели, задачи, функции и права комиссии, порядок работы комиссии, функции, права и обязанности председателя и членов комиссии. Заседания постоянной комиссии оформляются протоколами, которые подписывает председательствующий на заседании.

Достаточно распространенной является практика разработки правил, положений или кодексов депутатской этики, которые также утверждаются решениями представительного органа местного самоуправления. Положение о депутатской этике определяет правила поведения депутата во взаимоотношениях с избирателями, во время проведения заседаний представительного органа, правила публичных выступлений депутата, контроль и ответственность депутата за несоблюдение этических правил. Структура текста такого положения традиционна для организационного документа и включает тематические разделы, начиная с общих положений, определяющих сферу и порядок применения данного документа.

В начале календарного года решением представительного органа утверждается план работы представительного органа на весь календарный год или на каждое полугодие. Текст плана составляется в табличной форме, где указываются следующие сведения: содержание мероприятия, срок исполнения, исполнители.

Согласно статье 43 ФЗ „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ от 06.10.2003 №131-ФЗ результаты деятельности представительного органа оформляются в форме решений⁶. Такие решения могут иметь нормативный характер и устанавливать правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования. Могут приниматься решения, не имеющие нормативного характера, в том числе решения по вопросам организации деятельности представительного органа, по процедурным вопросам проведения заседания представительного органа.

Решения оформляются на бланках представительного органа местного са-

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Ст. 4.

моуправления и включают следующие реквизиты: изображение герба муниципального образования; наименование представительного органа местного самоуправления; наименование вида документа; дату (указывается дата проведения заседания представительного органа, на котором это решение было принято); регистрационный номер; место составления; заголовок к тексту (отвечает на вопрос “о чем?”); текст; подпись председателя представительного органа; оттиск печати представительного органа.

Текст решения состоит из двух частей: констатирующей и распорядительной. Констатирующая часть решения может включать как причины и цели его издания, так и указание на законодательные и нормативные правовые акты, во исполнение которых и на основании которых оно принято. В заключение констатирующей части указывают наименования представительного органа и глагол «решил» (например, Совет депутатов решил”, “Городская Дума решила”). Основная распорядительная часть состоит из одного или нескольких пунктов, в каждом из которых указываются предписываемое действие, срок исполнения и исполнители. В последнем пункте решения как правило называют должностное лицо, на которое возлагается контроль исполнения данного решения. В текст решения могут включаться срок вступления данного решения в силу и сведения о месте официальной публикации решения.

Ход заседаний представительных органов местного самоуправления фиксируется в протоколах. Помимо протокола ведется видеозапись или аудиозапись заседаний. В настоящее время существует практика размещения видеозаписей заседаний представительных органов местного самоуправления на официальных сайтах муниципальных образований. Что касается оформления протоколов, то несмотря на установленный формуляр протокола для федеральных органов исполнительной власти, органы представительной власти местного самоуправления не всегда его используют и оформляют протоколы по-разному. Однако можно выделить перечень необходимых реквизитов и сведений, которые обязательно указывают в тексте такого протокола. В протоколе заседания указываются: наименование представительного органа; порядковый номер заседания (в пределах текущего года), дата, время и место проведения заседания; численность депутатов, установленная Уставом муниципального образования, количество и список присутствующих на заседании депутатов, а также перечень отсутствующих депутатов (иногда с указанием причин отсутствия); состав приглашенных на заседание лиц с указанием должности и места работы; утвержденная повестка дня (наименование вопросов, фамилии, инициалы и должность докладчиков и содокладчиков); изложение обсуждаемых вопросов, включенных в повестку дня, фамилии, инициалы выступавших; содержание всех принятых решений с указанием числа голосов, поданных «за», «против», и воздержавшихся.

Таким образом, решения, принятые в ходе заседания представительного органа, отражаются в тексте протокола заседания. К протоколу заседания обычно прилагаются копии проектов принятых правовых актов, листы регистрации депутатов и приглашенных на заседание представительного органа лиц. Прото-

кол заседания подписывается председательствующим. Существует практика визирования каждого листа протокола секретарем заседания. При рассылке копии протоколов заверяются печатью представительного органа, а принятые решения доводятся до исполнителей в виде выписок из протоколов, которые оформляются на соответствующем бланке и заверяются печатью представительного органа. В форме выписки из протокола оформляются также решения по процедурным вопросам проведения заседания (утверждение или изменение повестки дня, избрание секретариата заседания; прекращение вопросов, прений; продление времени для выступлений; изменение очередности выступлений и т.п.). Отдельные решения по таким вопросам не оформляются.

Председатель представительного органа имеет право издавать постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Такие постановления оформляются на бланке должностного лица (председателя представительного органа местного самоуправления) и содержит установленный набор реквизитов: изображение герба муниципального образования; полное наименование должностного лица (например, Председатель Совета депутатов сельского поселения Ильинского Красногорского района Московской области); наименование вида документа; дата (указывается дата подписания постановления установленным должностным лицом); регистрационный номер; место составления; заголовок к тексту (отвечает на вопрос “о чем?”); текст (постановление обычно начинается с вводной части, где указывается цель его издания или делается ссылка на нормативный акт вышестоящего органа власти в соответствии или во исполнение которого постановление издается. Вводная часть заканчивается глаголом “постановляю”. Распорядительная часть постановления представляет собой одно или несколько поручений, которые формулируются отдельными пунктами, каждый под определенным порядковым номером. В заключительном пункте постановления указывают, на кого возлагается контроль исполнения данного документа). Затем оформляется подпись председателя представительного органа и как правило проставляется отпечаток печати представительного органа.

Депутаты представительных органов местного самоуправления достаточно часто реализуют свое право обращаться в письменной или устной форме в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения. В связи с этим обязательно разрабатываются и утверждаются решением представительного органа форма бланка депутата или депутатского запроса. Бланк депутата муниципального образования, как правило, содержит следующие реквизиты: герб муниципального образования, наименование представительного органа, должность “депутат”, иногда указывается фамилия, имя и отчество депутата, а также номер созыва, указывается адрес представительного органа, ограничительные отметки для даты, регистрационного номера и адресата.

Само письменное обращение депутата, постоянной депутатской комиссии или группы депутатов для признания его депутатским запросом, должно содержать следующие сведения: фамилию, инициалы и должность

лица, которому адресовано письменное обращение; содержательную часть с указанием вопросов и фактов, в связи с которыми направляется депутатский запрос; предложения депутата о мерах, необходимых для решения вопроса; подпись депутата, председателя депутатской комиссии или группы депутатов с расшифровкой фамилий и указанием номера избирательного округа; номер и дату решения представительного органа о признании письменного обращения депутата депутатским запросом.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации установлен срок подготовки ответа на депутатский запрос – в течение 15 дней со дня получения депутатского запроса. Если для подготовки ответа на депутатский запрос необходимо провести проверку или изучение дополнительных материалов, ответ на депутатский запрос может быть дан не позднее 30 дней со дня поступления указанного запроса. При этом должностное лицо обязано проинформировать представительный орган местного самоуправления о причинах увеличения срока⁷. Ответ на депутатский запрос направляется в адрес представительного органа и оглашается председателем на заседании.

Для документирования деятельности представительных органов местного самоуправления применяются бланки, изготавливаемые в виде шаблонов в системе электронного документооборота или текстовом редакторе. Как правило создаются следующие виды бланков: бланк представительного органа, на котором изготавливаются решения и протоколы представительного органа; бланк председателя представительного органа, на котором изготавливаются постановления и распоряжения; бланк депутата представительного органа, на котором оформляются депутатские запросы, а также ответы на обращения граждан к депутату.

Рассмотрение вопросов документирования деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации позволило сделать следующие выводы:

- для регламентации работы представительных органов местного самоуправления обязательно формируется традиционный комплекс организационных документов, с учетом специфики работы органов местного самоуправления, несмотря на то, что целый ряд процедурных вопросов их работы достаточно подробно определен в федеральных законодательных актах и законодательных актах субъектов Российской Федерации.

- вопросы документирования деятельности представительных органов местного самоуправления практически не регламентированы на федеральном уровне. В статье 11 п. 2 Федерального закона «об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ указано, что «в государственных органах, органах местного самоуправления документирование информации осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства,

⁷ Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 10.07.2017 № 813), [w:] СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства"⁸. Однако "Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти"⁹ и "Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти"¹⁰ фактически не отражают специфики деятельности именно органов местного самоуправления и не могут использоваться как полноценный шаблон для разработки инструкции по делопроизводству для органа местного самоуправления.

Не унифицированы на федеральном уровне формы и структура текста таких важных видов документов, как: решение представительного органа, протокол заседания представительного органа, постановление председателя представительного органа и постановление главы муниципального образования, регламент представительного органа, депутатский запрос. В связи с этим в разных муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации перечисленные виды документов оформляются по-разному, однако можно отметить, что все же соблюдается установленный состав реквизитов для нормативного правового акта и распорядительного документа.

В настоящее время не хватает типовой инструкции по делопроизводству для органов местного самоуправления как представительных, так и исполнительных, или типовой методики ее разработки, что представляется весьма важным и актуальным в условиях внедрения систем электронного документооборота в деятельность органов местного самоуправления и подключения органов местного самоуправления к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ)¹¹ с целью их участия в работе "Электронного правительства" и в процессе оказания муниципальных услуг в электронной форме.

BIBLIOGRAFIA:

Закон г. Москвы от 06.11.2002 N 56 (ред. от 12.07.2017) «Об организации местного самоуправления в городе Москве», «Ведомости Московской городской Думы», 30.12.2002, N 12, ст. 276.

Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 N 420-79 (ред. от 03.07.2017) «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 23.09.2009).

Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в фе-

⁸ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (в ред. от 29.07.2017 № 276-ФЗ), [w:] СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (в ред. от 26.04.2016 №356), [w:] СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

¹⁰ Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 №76).

¹¹ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 14 июля 2017 г. № 839) // СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

деральных органах исполнительной власти (утв. Приказом Росархива от 23.12.2009 №76).

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Ст. 4.

Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (в ред. от 26.04.2016 №356), [w:] СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 14 июля 2017 г. № 839), [w:] СЗ РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.

Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 10.07.2017 № 813), [w:] СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.07.2017 N 279-ФЗ) [w:] СЗ РФ от 6 октября 2003 г. N 40.

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (в ред. от 29.07.2017 № 276-ФЗ), [w:] СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3448.