Правовые проблемы статуса представительного органа муниципального образования

**Человек:** Предметом исследования являются вопросы правового и организационного регулирования деятельности представительных органов муниципальных образований. Объектом исследования являются вопросы деятельности представительных органов муниципальных образований в Российской Федерации.Автором выполнен анализ основных функций представительных органов, подходов к обязанностям их аппарата, основных принципов организации. Анализ литературы по теме исследования позволил выявить основные недостатки в правовом регулировании деятельности представительных органов муниципальных образований. Кроме того, в статье проводится теоретико-правовой анализ дефиниции "представительный орган муниципального образования". В процессе исследования применялись общефилософские, теоретические методы (анализ, синтез, системный метод, аналогия, индукция, моделирование) и традиционно правовые методы (формально-логический). Основной вывод, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что федеральное законодательство, регулирующее деятельность представительных органов муниципальных образований,нуждается в дальнейшем совершенствовании. Основным вкладом, который сделан автором в настоящей статье, является выявление необходимости урегулирования федеральным законодателем принципов деятельности представительных органов.Новизна статьи заключается в разработке предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в аспекте обеспечения единообразных подходов к основным принципам деятельности представительных органов муниципальных образований, в частности, предложено определение дефиниции представительный орган муниципального образования и модельные принципы его деятельности.

**Key words:** представительный орган, правотворческая функция, представительная функция, контрольная функция, информационная функция, проблемы формирования, положение представительного органа, принципы деятельности, аппарат представительного органа, организационная структура

=================================

**FastText\_KMeans\_Clean:** В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. -утверждение отчета об исполнении бюджета;. 3.контроль эффективности деятельности исполнительной власти. Таким образом, можно сделать вывод о том, что применительно к представительным органам муниципальных образований ФЗ №131 имеет ряд недостатков; в частности, ими являются отсутствие понятия "представительный орган муниципального образования" и отсутствие модельных принципов его деятельности.

**Key words part:** 0.5806451612903226

=================================

**FastText\_KMeans\_Raw/:** В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. Так, например, В.В. Пылин отмечает, что представительность и легитимность решений таких представительных органов чрезвычайно низка, поскольку от имени населения решение о том, кто будет представлять интересы особенно сельского поселения в представительном органе муниципального района, принимается в лучшем случае 7-10 депутатами, а не тысячами избирателей, несмотря на то, что только прямые выборы отвечают полностью принципам демократии [19, c. 68]. -утверждение отчета об исполнении планов и программ развития муниципального образования;. 3.информация о деятельности по реализации возложенных на представительный орган полномочий (участие в формирование органов исполнительной власти, принятие нормативных правовых актов, осуществление контрольных полномочий и т.д.)[19,  с. 102]. 3.Учет мнения жителей муниципального образования;.

**Key words part:** 0.6451612903225806

=================================

**FastText\_PageRank\_Clean/:** Вместе с тем такой механизм представить довольно сложно [16, c. 146]. Депутаты, в основном, работают на непостоянной основе. -утверждение отчета об исполнении бюджета;. По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 3.Учет мнения жителей муниципального образования;. 3.Самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3225806451612903

=================================

**FastText\_PageRank\_Raw/:** Вместе с тем такой механизм представить довольно сложно [16, c. 146]. -утверждение отчета об исполнении бюджета;. По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 3.контроль эффективности деятельности исполнительной власти. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 2) государственные гарантии осуществления местного самоуправления;. 3.Учет мнения жителей муниципального образования;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3225806451612903

=================================

**Mixed\_ML\_TR/:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. На наш взгляд, оба определения имеют ряд недочетов, в частности, в первом определении отсутствует указание на законодательство субъектов РФ; второе определение не учитывает вариант формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. Одной из основополагающих функций представительного органа муниципального образования  является его правотворческая функция, которая заключается в принятии соответствующих муниципальных правовых актов от имени всего муниципального образования. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе правовое, организационное, информационное, аналитическое и документационное обеспечение исполнения полномочий представительного органа возложено на его аппарат, а материально-техническое обеспечение на созданное для указанных целей муниципальное казенное учреждение муниципального района. Нельзя не отметить и контрольные полномочия представительного органа в системе организации органов местного самоуправления, к которым можно отнести:. 1.информация о выборном органе, включая его место в системе органов публичной власти, его цели и задачи, порядок формирования, ответственность и др.;. 3.Самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;. В указанных нормативных правовых актах приводится общий перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, однако отдельные целевые показатели для представительных и исполнительных органов муниципальной власти отсутствуют.

**Key words part:** 0.8709677419354839

=================================

**MultiLingual\_KMeans/:** На наш взгляд, оба определения имеют ряд недочетов, в частности, в первом определении отсутствует указание на законодательство субъектов РФ; второе определение не учитывает вариант формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава. Одной из основополагающих функций представительного органа муниципального образования  является его правотворческая функция, которая заключается в принятии соответствующих муниципальных правовых актов от имени всего муниципального образования. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе правовое, организационное, информационное, аналитическое и документационное обеспечение исполнения полномочий представительного органа возложено на его аппарат, а материально-техническое обеспечение на созданное для указанных целей муниципальное казенное учреждение муниципального района. Нельзя не отметить и контрольные полномочия представительного органа в системе организации органов местного самоуправления, к которым можно отнести:. 1.информация о выборном органе, включая его место в системе органов публичной власти, его цели и задачи, порядок формирования, ответственность и др.;. 3.Самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;.

**Key words part:** 0.8387096774193549

=================================

**Multilingual\_PageRank/:** Вместе с тем и он не лишен определенных дефектов. Однако механизма для реализации такой нормы ни Федеральный закон №131, ни избирательное законодательство не предусматривают. Вместе с тем такой механизм представить довольно сложно [16, c. 146]. Указанный путь формирования является неоднозначным и вызывает достаточно большое количество дискуссий среди специалистов. Депутаты, в основном, работают на непостоянной основе. Например, в Думе города Дзержинска Нижегородской области прямо предусмотрено создание аппарата[11,  ст.2] , наличие аппарата отмечается  в Собрании депутатов Ахтынского района республики Дагестан[9], в Думе города Твери Тверской области[6,  ст.34,  п.4] и др. -принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3870967741935484

=================================

**RuBERT\_KMeans\_Without\_ST/:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. Во-вторых, среди перечисляемых в  статье 34 ФЗ №131 органов местного самоуправления, составляющих организационную структуру муниципальной власти, представительный орган расположен на первом месте. Данный путь, на наш взгляд, является наиболее оптимальным способом обеспечения представительности. Так, например, В.В. Пылин отмечает, что представительность и легитимность решений таких представительных органов чрезвычайно низка, поскольку от имени населения решение о том, кто будет представлять интересы особенно сельского поселения в представительном органе муниципального района, принимается в лучшем случае 7-10 депутатами, а не тысячами избирателей, несмотря на то, что только прямые выборы отвечают полностью принципам демократии [19, c. 68]. В области финансового контроля ряд авторов отмечает некоторое сужение полномочий представительных органов муниципальных образований, в частности, Ю.В. Агибалов отмечает лишение на законодательном уровне представительных органов возможности предварительного, текущего, последующего контроля за  формированием и исполнением бюджетов и предлагает включить указанные формы контроля в законодательство[14, с. 25]. 3.контроль эффективности деятельности исполнительной власти. 5) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;.

**Key words part:** 0.6774193548387096

=================================

**RuBERT\_KMeans\_With\_ST/:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. Данный путь, на наш взгляд, является наиболее оптимальным способом обеспечения представительности. Нельзя не отметить, что нередко как в региональных, так и муниципальных правовых актах отсутствует выделение целей и задач деятельности представительного органа. 5) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;.

**Key words part:** 0.5483870967741935

=================================

**RUBERT\_page\_rank\_Without\_ST/:** Данный путь, на наш взгляд, является наиболее оптимальным способом обеспечения представительности. Вместе с тем и он не лишен определенных дефектов. По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3225806451612903

=================================

**RUBERT\_page\_rank\_With\_ST/:** Депутаты, в основном, работают на непостоянной основе. -утверждение отчета об исполнении бюджета;. По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 3.Учет мнения жителей муниципального образования;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3225806451612903

=================================

**RUSBERT\_KMeans\_Without\_ST/:** В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что предыдущий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал. Прежде всего, это связано с вопросами формирования, которое может быть осуществлено двумя путями. -контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;. 2.информация о деятельности выборного органа (его внутренняя организация, акты, формы и методы работы в целом, деятельность его структурных элементов и др.);. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. С целью унификации подходов к общим принципам в организации деятельности представительных органов муниципальной власти, считаем необходимым дополнить статью 35 ФЗ №131 модельными принципами, среди которых отметить:. Таким образом, можно сделать вывод о том, что применительно к представительным органам муниципальных образований ФЗ №131 имеет ряд недостатков; в частности, ими являются отсутствие понятия "представительный орган муниципального образования" и отсутствие модельных принципов его деятельности.

**Key words part:** 0.6129032258064516

=================================

**RUSBERT\_KMeans\_With\_ST/:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что предыдущий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал. Прежде всего, это связано с вопросами формирования, которое может быть осуществлено двумя путями. При этом, как правило, в уставах муниципальных образований и положениях о представительном органе муниципального образования, предусмотрено создание аппарата, который состоит из профессиональных специалистов, знающих особенности муниципального управления. 2) государственные гарантии осуществления местного самоуправления;.

**Key words part:** 0.6451612903225806

=================================

**RUSBERT\_page\_rank\_Without\_ST/:** По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 1.Коллективное и свободное обсуждение и решение вопросов;. 3.Самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.3225806451612903

=================================

**RUSBERT\_page\_rank\_With\_ST/:** В структуре органов местного самоуправления представительный орган занимает ведущее положение. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 5) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;. 1.Коллективное и свободное обсуждение и решение вопросов;. 4. Эффективность деятельности.

**Key words part:** 0.6129032258064516

=================================

**Simple\_PageRank/:** А.Б.  Абазов определяет представительный орган как избираемый в обязательном порядке населением муниципального образования, подотчетный ему постоянно и самостоятельно действующий коллегиальный орган, в наибольшей мере выражающий интересы всего населения и реализующий принцип народовластия в вопросах местного значения путем преимущественно нормотворческой, а также правоприменительной, контрольной и иной деятельности, и наделенный в связи с этим соответствующими полномочиями [13, c. 61]. Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что предыдущий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал. В законе предусматривается принцип равной нормы представительства независимо от численности поселения, при этом существует возможность установления такой нормы, однако в любом случае она не может быть  более одной трети от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. При этом нередки ситуации, когда фактически исполнительная власть контролирует представительный орган муниципального образования; например, глава (мэр), возглавляя исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления и обладая "сильной" властью, либо "поддержкой авторитетных лиц", формально возглавляя Совет депутатов, самостоятельно и единолично осуществляет общее руководство органом местного самоуправления  без разделения его на ветви власти [18,  с. 169]. В области финансового контроля ряд авторов отмечает некоторое сужение полномочий представительных органов муниципальных образований, в частности, Ю.В. Агибалов отмечает лишение на законодательном уровне представительных органов возможности предварительного, текущего, последующего контроля за  формированием и исполнением бюджетов и предлагает включить указанные формы контроля в законодательство[14, с. 25]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что применительно к представительным органам муниципальных образований ФЗ №131 имеет ряд недостатков; в частности, ими являются отсутствие понятия "представительный орган муниципального образования" и отсутствие модельных принципов его деятельности.

**Key words part:** 0.6451612903225806

=================================

**TextRank/:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. А.Б.  Абазов определяет представительный орган как избираемый в обязательном порядке населением муниципального образования, подотчетный ему постоянно и самостоятельно действующий коллегиальный орган, в наибольшей мере выражающий интересы всего населения и реализующий принцип народовластия в вопросах местного значения путем преимущественно нормотворческой, а также правоприменительной, контрольной и иной деятельности, и наделенный в связи с этим соответствующими полномочиями [13, c. 61]. В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. Особенности правового статуса представительного органа муниципального образования определяются его полномочиями, назначением и ролью, которую он призван играть в организационной структуре органов местного самоуправления. C целью обеспечения единообразных подходов представляется возможным дополнить статью 35 ФЗ №131 положением о том, что представительный орган вправе образовывать в своей структуре аппарат, который выполняет организационное, правовое, информационное и материально-техническое и иное обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования. В указанных нормативных правовых актах приводится общий перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, однако отдельные целевые показатели для представительных и исполнительных органов муниципальной власти отсутствуют.

**Key words part:** 0.7741935483870968

=================================

**TF-IDF\_KMeans/:** В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования. Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что предыдущий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал. Данный путь, на наш взгляд, является наиболее оптимальным способом обеспечения представительности. В частности,  А.Р.  Акчурин отмечает, что согласно подпункту 2 пункта 4 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ при формировании представительного органа муниципального района путем муниципальных выборов число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной численности его депутатов. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе правовое, организационное, информационное, аналитическое и документационное обеспечение исполнения полномочий представительного органа возложено на его аппарат, а материально-техническое обеспечение на созданное для указанных целей муниципальное казенное учреждение муниципального района. -контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;. Кроме рассмотрения правотворческой, представительной и контрольной функций представительного органа, некоторые авторы предлагают дополнительно выделить информационную функцию. 3.контроль эффективности деятельности исполнительной власти.

**Key words part:** 0.9032258064516128

=================================

**Текст:** Так, например, А.Ю. Солонин предлагает понимать под представительным органом выборный коллегиальный орган местного самоуправления, наделенный полномочиями представлять интересы и реализовывать права всего населения муниципального образования, принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставом муниципального образования [20, c. 22]. А.Б.  Абазов определяет представительный орган как избираемый в обязательном порядке населением муниципального образования, подотчетный ему постоянно и самостоятельно действующий коллегиальный орган, в наибольшей мере выражающий интересы всего населения и реализующий принцип народовластия в вопросах местного значения путем преимущественно нормотворческой, а также правоприменительной, контрольной и иной деятельности, и наделенный в связи с этим соответствующими полномочиями [13, c. 61].. На наш взгляд, оба определения имеют ряд недочетов, в частности, в первом определении отсутствует указание на законодательство субъектов РФ; второе определение не учитывает вариант формирования представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава.  В связи с этим наиболее оптимальным представляется определение представительного органа муниципального образования в качестве выборного органа местного самоуправления, выражающего интересы всего населения муниципального образования, обладающего полномочиями по праву принятия от его имени решений по вопросам местного значения в пределах установленных законодательством, которые действуют на территории муниципального образования.. Особенности правового статуса представительного органа муниципального образования определяются его полномочиями, назначением и ролью, которую он призван играть в организационной структуре органов местного самоуправления.  Данные вопросы главным образом регламентированы в статье 35 ФЗ №131, где определена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования.. В структуре органов местного самоуправления представительный орган занимает ведущее положение. Во-первых, он является обязательным элементом, за исключением случаев прямо указанных в законе (например, если численность поселения не более ста жителей или   численность поселения от ста до трехсот жителей, но уставом поселения не предусмотрено формирование представительного органа). Во-вторых, среди перечисляемых в  статье 34 ФЗ №131 органов местного самоуправления, составляющих организационную структуру муниципальной власти, представительный орган расположен на первом месте.  В-третьих, законодательством в ряде случаев предусмотрен вариант определения структуры органов местного самоуправления представительным органом муниципального образования [1, ст.34, п.5]. При этом некоторые специалисты отмечают, что региональное законодательство может сужать степень самостоятельности представительного органа, возлагая на него дополнительные обязанности[17] .. Одной из основополагающих функций представительного органа муниципального образования  является его правотворческая функция, которая заключается в принятии соответствующих муниципальных правовых актов от имени всего муниципального образования. Именно представительный орган принимает, изменяет или дополняет основной нормативный правовой акт муниципального образования – устав. Обращаясь к истории вопроса, нельзя не отметить, что предыдущий Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такое исключительное полномочие для представительного органа не устанавливал.. Реализация собственно представительной функции  «представительного» органа вызывает  дискуссии среди специалистов.  Прежде всего, это связано с вопросами формирования, которое может быть осуществлено двумя путями. Первым вариантом является избрание представительного органа непосредственно населением на демократических выборах.  Данный путь, на наш взгляд, является наиболее оптимальным способом обеспечения представительности. Вместе с тем и он не лишен определенных дефектов. В частности,  А.Р.  Акчурин отмечает, что согласно подпункту 2 пункта 4 статьи 35 Федерального закона №131-ФЗ при формировании представительного органа муниципального района путем муниципальных выборов число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятых от установленной численности его депутатов. Однако механизма для реализации такой нормы ни Федеральный закон №131, ни избирательное законодательство не предусматривают. Вместе с тем такой механизм представить довольно сложно [16, c. 146].. Вторым вариантом является формирование представительного органа муниципального района из глав поселений, которые входят в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов данных поселений, избираемых представительными органами их своего состава. В законе предусматривается принцип равной нормы представительства независимо от численности поселения, при этом существует возможность установления такой нормы, однако в любом случае она не может быть  более одной трети от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. Указанный путь формирования является неоднозначным и вызывает достаточно большое количество дискуссий среди специалистов. Так, например, В.В. Пылин отмечает, что представительность и легитимность решений таких представительных органов чрезвычайно низка, поскольку от имени населения решение о том, кто будет представлять интересы особенно сельского поселения в представительном органе муниципального района, принимается в лучшем случае 7-10 депутатами, а не тысячами избирателей, несмотря на то, что только прямые выборы отвечают полностью принципам демократии [19, c. 68].  Е.С. Шугрина отмечает, что в большом числе муниципальных образований нет ни одного выборного органа местного самоуправления, что выхолащивает саму суть местного самоуправления, противоречит части 2 статьи 130 Конституции РФ, в которой говорится об обязательном наличии выборных органов местного самоуправления [21, c. 43].. Относительно процедуры и принципов формирования представительного органа муниципального образования нельзя не отметить важность численного критерия,  предъявляемого к его структуре федеральным законодателем.. В основу формирования организационной структуры представительного органа положен принцип безвозмездной деятельности его членов. Депутаты, в основном, работают 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[1, ст.40, п.5].   При этом, как правило, в уставах муниципальных образований и положениях о представительном органе муниципального образования, предусмотрено создание аппарата, который состоит из профессиональных специалистов, знающих особенности муниципального управления. Например, в Думе города Дзержинска Нижегородской области прямо предусмотрено создание аппарата[11,  ст.2] , наличие аппарата отмечается  в Собрании депутатов Ахтынского района республики Дагестан[9], в Думе города Твери Тверской области[6,  ст.34,  п.4] и др.. Относительно обязанностей аппарата как элемента организационной структуры подходы муниципальных образований несколько отличаются.  Например, в Уставе города Твери перечисляются такие обязанности как организационно-техническое, материальное, информационное, правовое и иное обеспечение деятельности Тверской городской Думы. [6, ст.34 п.4]. В отличие от этого в городе Дзержинске Нижегородской области указываются организационное, материально-техническое (в том числе транспортное), хозяйственное обеспечение и отмечается возможность в необходимых случаях выполнения обязанностей соответствующими структурными подразделениями администрации города [7, ст.43]. В Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе правовое, организационное, информационное, аналитическое и документационное обеспечение исполнения полномочий представительного органа возложено на его аппарат, а материально-техническое обеспечение на созданное для указанных целей муниципальное казенное учреждение муниципального района. [8, ст.26, п.11].  C целью обеспечения единообразных подходов представляется возможным дополнить статью 35 ФЗ №131 положением о том, что представительный орган вправе образовывать в своей структуре аппарат, который выполняет организационное, правовое, информационное и материально-техническое и иное обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования.. Нельзя не отметить и контрольные полномочия представительного органа в системе организации органов местного самоуправления, к которым можно отнести:. -утверждение отчета об исполнении бюджета;. -утверждение отчета об исполнении планов и программ развития муниципального образования;. -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.. При этом нередки ситуации, когда фактически исполнительная власть контролирует представительный орган муниципального образования; например, глава (мэр), возглавляя исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления и обладая «сильной» властью, либо «поддержкой авторитетных лиц», формально возглавляя Совет депутатов, самостоятельно и единолично осуществляет общее руководство органом местного самоуправления  без разделения его на ветви власти [18,  с. 169].. В области финансового контроля ряд авторов отмечает некоторое сужение полномочий представительных органов муниципальных образований, в частности, Ю.В.. Агибалов отмечает лишение на законодательном уровне представительных органов возможности предварительного, текущего, последующего контроля за  формированием и исполнением бюджетов и предлагает включить указанные формы контроля в законодательство[14, с. 25].. Кроме рассмотрения правотворческой, представительной и контрольной функций представительного органа, некоторые авторы предлагают дополнительно выделить информационную функцию. Отмечается, что проявление информационной функции представительного органа муниципального образования осуществляется в трех сферах:. 1.информация о выборном органе, включая его место в системе органов публичной власти, его цели и задачи, порядок формирования, ответственность и др.;. 2.информация о деятельности выборного органа (его внутренняя организация, акты, формы и методы работы в целом, деятельность его структурных элементов и др.);. 3.информация о деятельности по реализации возложенных на представительный орган полномочий (участие в формирование органов исполнительной власти, принятие нормативных правовых актов, осуществление контрольных полномочий и т.д.)[19,  с. 102].. Нельзя не отметить, что нередко как в региональных, так и муниципальных правовых актах отсутствует выделение целей и задач деятельности представительного органа. По нашему мнению, наиболее важными целями являются:. 1.обеспечение муниципального образования нормативно-правовой базой, регулирующей вопросы местного значения и соответствующей законодательству Российской Федерации;. 2.поддержание устойчивых связей муниципальной власти муниципального образования с местным сообществом и другими муниципальными образованиями;. 3.контроль эффективности деятельности исполнительной власти.. Учитывая вышерассмотренные функции представительного органа, считаем необходимым определить модельные принципы его деятельности и закрепить их в федеральном законодательстве.. В уставах муниципальных образований, нередко указываются общие принципы осуществления местного самоуправления, среди которых отмечаются:. 1) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;. 2) государственные гарантии осуществления местного самоуправления;. 3) законность;. 4) гласность;. 5) самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;. 6) выборность органов и должностных лиц местного самоуправления;. 7) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением района [8, ст.3, п.3].. Однако принципы деятельности конкретных органов исполнительной, представительной власти, как правило, отсутствуют. Относительно муниципальных правовых актов такие принципы могут встречаться, например, в регламентах, но при этом они далеко не всегда являются идентичными.  Например, регламент Тверской городской Думы перечисляет принципы коллективного, свободного обсуждения и решения вопросов, открытости Заседаний Думы (за исключениями)[10, ст.3], а регламент Михайловской городской Думы Волгоградской области дополнительно включает принцип учета мнения жителей[12].. С целью унификации подходов к общим принципам в организации деятельности представительных органов муниципальной власти, считаем необходимым дополнить статью 35 ФЗ №131 модельными принципами, среди которых отметить:. 1.Коллективное и свободное обсуждение и решение вопросов;. 3.Учет мнения жителей муниципального образования;. 3.Самостоятельное решение вопросов, относящихся к исключительной компетенции;. 4. Эффективность деятельности.. Перечень показателей для оценки эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в общем виде  представлен в Указе Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [3].   В дальнейшем перечень данных показателей был несколько изменен Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012  №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта “и” пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”»[5].  В указанных нормативных правовых актах приводится общий перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, однако отдельные целевые показатели для представительных и исполнительных органов муниципальной власти отсутствуют.  В связи с этим считаем необходимым разработать универсальный перечень таких показателей для всех типов муниципальных образований и утвердить его на федеральном уровне.. Таким образом, можно сделать вывод о том, что применительно к представительным органам муниципальных образований ФЗ №131 имеет ряд недостатков; в частности, ими являются отсутствие понятия «представительный орган муниципального образования» и отсутствие модельных принципов его деятельности.  Решение данных проблем позволит обеспечить единообразный подход по отношению к функционированию представительных органов муниципальной власти.. . . . . . .