

Научная статья
УДК 352.075.1
DOI 10.18101/2304-4446-2026-2-58-66

**Деятельность депутата представительного органа
муниципального образования в Республике Бурятия:
организационно-правовой аспект**

© Васюткин Николай Ефремович

старший преподаватель,
Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
nickvas1985@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются организационно-правовые аспекты деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Бурятия. Отмечается, что абсолютное большинство депутатов представительных органов муниципальных образований осуществляют свою деятельность на непостоянной основе. По результатам проведения открытых групповых дискуссий с муниципальными депутатами были выявлены основные организационно-правовые проблемы, среди которых можно выделить недостаточную правовую культуру, несовершенство законодательства и муниципальных правовых актов в области правового статуса депутатов. По итогам анализа законодательства и муниципальных правовых актов, определяющих правовой статус муниципальных депутатов и устанавливающих гарантии осуществления полномочий, были рассмотрены некоторые формы депутатской деятельности — депутатский час (час депутатского контроля), депутатский запрос, обращение депутата, наказы избирателей и т. д.

Ключевые слова: депутат, полномочия депутата, депутатская деятельность, депутатский запрос, обращение депутата, парламентский контроль, час депутата, наказы избирателей, представительный орган.

Для цитирования

Васюткин Н. Е. Деятельность депутата представительного органа муниципального образования в Республике Бурятия: организационно-правовой аспект // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2026. № 2. С. 58–66.

2 августа 2024 г. в Республике Бурятия состоялся муниципальный форум «Инициатива каждого — общий успех», в котором приняло участие более 500 экспертов в области местного самоуправления, общественных деятелей, представителей органов публичной власти, в том числе главы муниципальных образований, муниципальные служащие и депутаты представительных органов 285 муниципальных образований республики. В рамках муниципального форума работали четыре площадки по актуальным темам в области местного самоуправления: информационные ресурсы в сфере муниципального управления; реализация инициативных проектов; развитие местного самоуправления в Республике Бурятия; роль и место представительных органов в системе местного самоуправления [3].

В процессе обсуждения актуальных проблем местного самоуправления Бурятским государственным университетом имени Доржи Банзарова совместно с ас-

социацией «Совет муниципальных образований Республики Бурятия» была выдвинута инициатива по организации и проведению обучения муниципальных депутатов, которая была поддержана Главой Республики Бурятия А. С. Цыденовым. В целях реализации принятой рекомендации были организованы и проведены курсы повышения квалификации для депутатов представительных органов муниципальных образований в октябре 2024 г., по итогам которых участниками было предложено дополнительно провести выездные «кустовые» семинары для более широкого привлечения депутатов.

В период с ноября по декабрь 2024 г. на площадках представительных органов — советов депутатов — Мухоршибирского, Кабанского, Селенгинского, Хоринского, Северо-Байкальского и Баргузинского муниципальных районов состоялись выездные «кустовые» семинары, в которых приняло участие около 250 депутатов.

Следует отметить, что программа семинаров была сформирована с учетом предложений и пожеланий депутатов, прозвучавших на курсах повышения квалификации в октябре 2024 г. В частности, одной из предложенных тем семинаров были организационно-правовые аспекты в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Бурятия.

Необходимо отметить, что по итогам основной избирательной кампании 2024 г. на территории Республики Бурятия было проведено 26 выборов в органы местного самоуправления, в результате которых существенно обновился депутатский корпус представительных органов городского округа «город Улан-Удэ» и 10 муниципальных районов, что фактически составляет половину муниципальных образований Республики Бурятия данного уровня (городские и муниципальные округа, муниципальные районы). По результатам проведенных выборов депутатами было избрано 198 кандидатов¹. Необходимо отметить, что депутатский корпус существенно обновился, в том числе и по составу, так как выдвижение ряда новых депутатов обусловлено выявлением во время семинаров недостаточного уровня правовой культуры и знаний, необходимого для осуществления депутатской деятельности.

Вопрос о необходимости повышения правовой культуры депутатов неоднократно поднимался в юридической литературе. Как отмечает И. В. Упоров, имеются проблемы с профессионализацией депутатской деятельности на муниципальном уровне, депутаты-общественники имеют низкий уровень знаний для компетентного решения вопросов местного значения [7, с. 150–151].

Во время проведения выездных семинаров у лекторов была возможность не только рассказать о формах депутатской деятельности, но и провести открытые групповые дискуссии по выявлению проблем при осуществлении депутатской деятельности, обсуждению перспективных форм данной деятельности, а также обсудить правотворческую и правоприменительную практику на уровне муни-

¹ Об информации о результатах выборов в органы местного самоуправления в Республике Бурятия, состоявшихся 8 сентября 2024 г.: постановление Избирательной комиссии Республики Бурятия от 13 сентября 2024 г. № 142/1397-7 // Избирательная комиссия Республики Бурятия: официальный сайт, 13.09.2024. URL: <http://www.buriat.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/sentyabr.php> (дата обращения 10.01.2025). Текст: электронный.

ципальных образований. По итогам данных дискуссий, которые фактически были проведены как фокус-группы, можно выделить следующие проблемы организационно-правового характера в деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Бурятия.

I. Недостаточный уровень правового регулирования форм депутатской деятельности.

Анализ законодательства и юридической литературы позволяет говорить о недостаточном правовом регулировании на современном этапе форм деятельности депутатов представительных органов муниципальных образований на федеральном и региональном уровне [8, с. 247]. Как правило, формы и гарантии осуществления депутатами своей деятельности устанавливаются на уровне местного самоуправления и регулируются уставами муниципальных образований, положениями о представительных органах муниципальных образований, регламентами, а также другими муниципальными правовыми актами. При этом анализ правовых актов позволяет говорить о том, что более качественные акты принимаются в крупных муниципальных образованиях (городские округа, муниципальные районы административных центров субъектов Российской Федерации), в которых имеются профессиональные ресурсы (специалисты в области муниципального права, государственного и муниципального управления). Выход из ситуации видится в периодическом обсуждении на площадке ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Бурятия» правотворческой деятельности с подготовкой модульных правовых актов для муниципальных образований с привлечением экспертного и научного сообщества.

II. Недостаточный уровень правовых знаний.

В то же время следует отметить, что в Бурятии был принят и действует по настоящее время Закон Республики Бурятия от 8 мая 2009 г. № 798-IV «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» (далее — Закон Республики Бурятия от 8 мая 2009 г. № 798-IV), который установил гарантии по осуществлению депутатами представительных органов муниципальных образований своих полномочий. Среди таких гарантий можно выделить следующее: установлены сроки рассмотрения обращений депутатов, появилась возможность получения депутатом возмещения расходов на осуществление полномочий в соответствии с муниципальными правовыми актами, предусмотрены трудовые и социальные права, право на информацию и получение необходимых документов и т. д.

По итогам выездных кустовых семинаров можно отметить, к огромному сожалению, что не все депутаты знакомы с положениями данного закона. В то же время депутаты активно интересуются эффективными формами депутатской деятельности для решения проблем населения и муниципальных образований.

Как отмечают ученые, одной из задач высшей школы является поддержка депутатов в совершенствовании их профессионализма, повышение квалификации, проведение систематического обучения по эффективным инструментам для решения вопросов местного значения [1, с. 93]. В частности, хочется отметить, что Бурятским госуниверситетом накоплен значительный опыт обучения муниципальных служащих и депутатов как с использованием классических видов заня-

тий (лекции, семинары, мастер-классы), так и с применением инновационных видов синхронного и асинхронного обучения [9, с. 138]. Но для последовательной и системной работы необходимо ежегодно закладывать финансовые средства для обучения депутатов.

III. Формы депутатской деятельности: проблемы правового регулирования и реализации.

В теории конституционного и муниципального права ряд ученых рассматривает отдельно такие понятия, как направления, формы и методы депутатской деятельности. Анализ юридической литературы и законодательства позволяет выделить несколько направлений депутатской деятельности с соответствующими формами деятельности [2; 4; 8]:

а) работа депутата в деятельности представительного органа (участие в заседаниях (сессиях) представительного органа, работа в комитетах (комиссиях, рабочих группах) и в депутатских объединениях (фракциях или группах), организация или участие в публичных (депутатских) слушаниях, подготовка и внесение муниципальных правовых актов, обсуждение проектов правовых актов и социально-экономических вопросов на совещаниях (круглых столах), организуемых представительным органом и др.);

б) общественно-коммуникационная деятельность депутата (работа на избирательном округе, проведение приемов граждан, рассмотрение обращений граждан, работа по наказам избирателей, участие в социальных и публичных мероприятиях, отчет депутата перед избирателями, взаимодействие с населением, органами публичной власти, учреждениями и организациями по вопросам местного значения, проведение встреч с избирателями и др.);

в) контрольная деятельность депутата (осуществление индивидуальных депутатских запросов (обращений депутата), организация и участие в общественных слушаниях, инициализация проверок надзорными и контрольными органами, правозащитная деятельность и др.).

По итогам проведения выездных «кустовых» семинаров особую сложность при реализации своих полномочий и интерес у депутатов представительных органов муниципальных образований вызвали следующие формы депутатской деятельности.

1. Рассмотрение обращений граждан депутатами

Определенную сложность у депутатов вызывает вопрос организации порядка рассмотрения письменных и устных обращений граждан, которые поступают в процессе встреч с избирателями или приема граждан на территории избирательного округа за пределами помещения представительного органа. Хотя порядок рассмотрения обращений граждан регламентирован федеральным и региональным законодательством, тем не менее выявлены следующие организационно-правовые проблемы.

Во-первых, были поставлены вопросы о регистрации письменных обращений граждан, которые поступают в индивидуальном порядке на избирательном округе. Не во всех представительных органах муниципальных образований приняты правовые акты, регламентирующие порядок рассмотрения обращений граждан депутатами. В процессе проведения семинаров было рассмотрено два варианта регистрации и рассмотрения обращений граждан:

а) централизованный вариант, когда все письменные и устные обращения граждан после приема граждан на избирательном округе перенаправляются в представительный орган, где проводится их регистрация и дальнейшее распределение по компетенции или территориальности с привлечением депутата (в случае, если вопрос касается иного избирательного округа), готовится и направляется письменный ответ заявителю от имени представительного органа. При этом данный вариант получил большую поддержку среди депутатов, так как при подготовке ответа привлекается председатель представительного органа, который в абсолютном большинстве случаев осуществляет полномочия депутата на постоянной основе, а также специалист аппарата представительного органа. При подготовке ответа у данных лиц есть больше возможностей получить консультацию и информацию от других органов и учреждений, должностных лиц. В этой ситуации депутат косвенно принимает участие при рассмотрении обращения, но при этом он информируется о ходе и результатах рассмотрения обращения, а гражданин получает с большой вероятностью исчерпывающий и компетентный ответ;

б) децентрализованный вариант, когда обращения граждан поступают депутату, который их самостоятельно регистрирует и сам готовит письменный ответ. Данный вариант вызывает сложность в получении дополнительной информации от органов публичной власти, учреждений и организаций, для подготовки исчерпывающего ответа. Как правило, депутаты нарушают сроки рассмотрения обращений граждан при данном варианте.

2. Наказы избирателей в системе местного самоуправления

Действующее федеральное законодательство не предусматривает такую форму участия населения в осуществлении местного самоуправления, как наказаы избирателей. Однако на практике депутаты активно используют наказаы избирателей в работе на избирательном округе для решения вопросов местного значения. В процессе обсуждения реализации депутатами наказов избирателей была выявлена следующая ситуация.

Во время выборов, отчетов перед избирателями или в процессе проведения встреч с избирателями депутатам поступают наказаы избирателей по решению хозяйственных вопросов (строительство и обустройство спортивных и детских площадок, уличное освещение, строительство и ремонт дорог и мостов, ремонт социальных учреждений и т. д.) на избирательном округе, которые в дальнейшем решаются депутатами путем включения мероприятий в муниципальные программы или в расходную часть бюджета. При этом есть два варианта в части определения размеров расходов на проведение мероприятий по наказам избирателей: фиксированная сумма на расходы по наказам избирателей каждому депутату (или на избирательный округ) и плавающая сумма. Именно последний вариант приводит к конфликту между депутатами и администрацией и к делению депутатов на угодных и оппозиционных.

Лишь в двух муниципальных образованиях Республики Бурятия установлен порядок рассмотрения наказов избирателей. Это городской округ город «Улан-Удэ» и Заиграевский район.

Хотя в юридической литературе решение депутатами хозяйственных вопросов ставится под сомнение в связи с дублированием функций местных админи-

страций и нивелированием значимости депутатской деятельности [6, с. 187], на наш взгляд, данный институт достаточно актуален на уровне местного самоуправления. Он позволяет депутату активно включиться в решение вопросов местного значения, взаимодействовать с населением и местными администрациями, выявлять проблемы и определять ориентиры для работы местных администраций по развитию территории и местных сообществ.

3. Обращения депутатов (индивидуальные депутатские запросы)

Федеральное законодательство не содержит определение таких понятий, как «парламентский запрос» или «депутатский запрос», а региональное законодательство порой отождествляет понятия «депутатский запрос» и «депутатское обращение» [5, с. 67]. В Республике Бурятия региональный законодатель устанавливает гарантии по реализации депутатами обращений, используя такое понятие, как «обращение депутата». В муниципальной правотворческой практике встречаются понятия «депутатский запрос», «запрос депутата», «обращение депутата», но суть их сводится к праву депутатов на получение информации, документов и официальной позиции (разъяснений) от органов публичной власти, органов и учреждений, и их должностных лиц по поставленным вопросам. При этом не стоит путать депутатский запрос как индивидуальное право депутата с депутатским запросом, осуществляемым представительным органом.

Особую озабоченность среди депутатов вызвал вопрос о нарушении сроков рассмотрений обращений депутатов адресатами. Хотя подобные обращения часто возникают у депутатов в связи с рассмотрением коллективных обращений граждан по острым и сложным вопросам, имеющим общественную значимость (например, вопросы отопления, освещения улиц, содержания бездомных собак и т. д.). Из-за нарушения сроков рассмотрения депутатских запросов порой сами депутаты нарушают сроки рассмотрения обращений граждан.

Согласно статье 5 Закона Республики Бурятия от 8 мая 2009 г. № 798-IV срок рассмотрения обращений депутата составляет 30 календарных дней со дня регистрации с возможностью пролонгации на 30 календарных дней для дополнительной проверки и изучения вопроса. При этом на практике возникают случаи игнорирования данных обращений депутатов, на что было предложено обращаться с жалобами в органы прокуратуры.

По итогам семинаров было рекомендовано рассмотреть возможность подготовки и внесения законодательной инициативы по сокращению сроков рассмотрения обращений депутатов и пролонгации рассмотрения обращений до 15 календарных дней, а также по установлению административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений депутатов.

4. Час депутатского контроля (депутатский час)

В целях обсуждения актуальных вопросов социально-экономического положения и развития муниципального образования, рассмотрения общественных проблем и значимых вопросов в проект повестки дня заседания представительного органа муниципального образования может быть включен вопрос о проведении часа депутатского контроля (депутатского часа), в ходе которого отчитываются руководители органов публичной власти или их должностные лица, руководители муниципальных учреждений, организаций и предприятий. Данная форма парламентского контроля является действенным способом по привлече-

нию внимания органов публичной власти к общественным проблемам, в связи с чем вызвала живой интерес у депутатов во время проведения семинаров.

Порядок проведения и организации депутатского часа может быть установлен регламентом или отдельным правовым актом представительного органа. Как правило, инициировать проведение депутатского часа может любой депутат как в плановом порядке — с обязательным обоснованием необходимости заслушивания руководителя органа, так и во внеплановом порядке — путем направления мотивированных предложений на имя председателя представительного органа для включения вопроса в повестку дня очередного заседания представительного органа [5, с. 68].

5. Депутатский запрос представительного органа

В юридической литературе отдельно выделяется институт парламентского запроса (депутатского запроса представительного органа). Следует отметить, что процедура реализации депутатского запроса отличается от часа депутатского контроля (депутатского часа) и имеет особый порядок его реализации. Как правило, депутат направляет проект запроса на имя председателя, после его регистрации и включения в повестку дня заседания представительный орган рассматривает проект запроса и в случае его одобрения депутатский запрос направляется адресату, после получения ответа включается вопрос в повестку заседания представительного органа, на котором доводится до депутатов официальный ответ на депутатский запрос, как правило, с приглашением должностных лиц для пояснений. Как отмечает В. И. Васильев, запросы обычно вносятся в связи с невыполнением решений представительного органа местными администрациями, срывом сроков строительства объектов социального назначения, переселением людей из аварийных жилых домов, существенными недостатками в работе общественного транспорта [2, с. 35].

IV. Иные организационно-правовые проблемы в деятельности депутатов

Большой интерес вызвал вопрос о возможности возмещения расходов, связанных с депутатской деятельностью. Как выяснилось в ходе обсуждения, не во всех муниципальных образованиях предусмотрено возмещение расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий, из средств местного бюджета. При этом правотворческая практика разнообразна в части установления порядка возмещения расходов, связанных с депутатской деятельностью, а также сумм выплат.

Согласно статье 10 Закона Республики Бурятия от 8 мая 2009 г. № 798-IV депутат имеет право на помощников для содействия в осуществлении полномочий на территории избирательного округа. Как выяснилось, многие депутаты не знают о данном праве, а итоги анализа правовых актов показали, что не во всех муниципальных образованиях предусмотрена такая возможность. Особую актуальность по возможности иметь помощников подчеркнули депутаты, которые проживают в населенных пунктах, отдаленных от административного центра муниципального района.

Проводить курсы по повышению квалификации и семинары для депутатов представительных органов муниципальных образований необходимо постоянно и на системной основе, так как в процессе обучения происходит обмен опытом, обсуждаются правотворческая и правоприменительная практики, появляются

рекомендации по совершенствованию законодательства, повышается правовая культура и расширяется круг знаний депутатов.

Литература

1. Блинова Н. В., Зуденкова С. А., Милькина И. В. О подготовке к профессиональной деятельности муниципального депутата // Муниципальная академия. 2016. № 2. С. 92–95.
2. Гуторова А. Н. Конституционно-правовые формы деятельности депутатов в России: проблемы классификации и реализации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2023. № 2. С. 48–69.
3. Нитикина Т. В. В Улан-Удэ прошел муниципальный форум «Инициатива каждого — общий успех» // Новая Бурятия, 2024. 2 авг. URL: https://newbur.ru/newsdetail/v_ulan_ude_proshel_munitsipalnuy_forum_initsiativa_kazhdogo_obshchiy_uspekhn/ (дата обращения: 10.01.2025).
4. Санова Л. Т. Организация деятельности депутатов представительного органа местного самоуправления // Власть. 2008. № 6. С. 98–102.
5. Ульянов А. Ю. Парламентский контроль как средство оценки и повышения эффективности публичной власти // Российский юридический журнал. 2023. № 6(153). С. 64–71.
6. Упоров И. В. Депутат представительного органа местного самоуправления: основное содержание деятельности // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2024. № 4–3(91). С. 185–189.
7. Упоров И. В. Реализация муниципальными депутатами своих полномочий (организационно-правовой аспект) // Тенденции развития науки и образования. 2024. № 112-4. С. 149–152.
8. Упоров И. В. Формы осуществления депутатами представительного органа муниципального образования своих полномочий и их нормативно-правовое регулирование // Концепт. 2018. № 9. С. 247–253.
9. Цыренов Д. Д. Совершенствование системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих в контексте экономики знаний // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2024. № 1. С. 136–141.

Статья поступила в редакцию 13.01.2026; одобрена после рецензирования 27.04.2026; принята к публикации 27.04.2026.

Activities of Deputies of the Municipal Representative Authorities in the Republic of Buryatia: Organizational and Legal Framework

Nikolay E. Vasyutkin

Senior Lecturer,

Dorzhi Banzarov Buryat State University

24a Smolina St., Ulan-Ude 670000, Russia

nickvas1985@mail.ru

Abstract. The article considers the organizational and legal framework for the activities of deputies of the municipal authorities in the Republic of Buryatia. It is noted that the vast majority of municipal representatives serve on a part-time basis. Open group discussions with municipal deputies have revealed key organizational and legal issues, including a lack of legal awareness, imperfect legislation and municipal regulations on the legal status of deputies. Based on an analysis of legislation and municipal legal acts defining the legal status of municipal representatives and establishing guarantees for the exercise of their

powers, we have considered several forms of deputy activity: deputy hour (deputy control hour), deputy inquiry, deputy appeal, constituent mandates, etc.

Keywords: deputy, deputy powers, deputy activity, deputy inquiry, deputy appeal, parliamentary control, deputy hour, constituent mandates, representative body.

For citation

Vasyutkin N. E. Activities of deputies of the municipal representative authorities in the Republic of Buryatia: Organizational and legal framework. *Bulletin of Buryat State University. Economy and Management*. 2026; 2: 58–66 (In Russ.).

The article was submitted 13.01.2026; approved after reviewing 27.04.2026; accepted for publication 27.04.2026.