

УДК 342

***ОСНОВАНИЯ И ФОРМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЕПУТАТОВ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ИМИ ДЕПУТАТСКИХ ФУНКЦИЙ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России,

Краснодар, Россия

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы концептуального характера, связанные с содержанием и реализацией юридической ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления при осуществлении ими представительских функций в интересах избирателей и в целом муниципального образования. Анализируются нормы федеральных и региональных законов, материалы правоприменительной практики, научные труды по заявленной проблематике. Отмечается, что институт ответственности муниципальных депутатов отрегулирован в недостаточной мере, обосновываются соответствующие предложения автора.

Ключевые слова: депутат, представительный орган, муниципальное образование, юридическая ответственность, отзыв, голосование, избиратели, закон, муниципальный правовой акт.

***FOUNDATIONS AND FORMS OF DEPUTIES 'RESPONSIBILITY
REPRESENTATIVE BODIES OF MUNICIPAL FORMATIONS IN THE
IMPLEMENTATION OF THE DEPUTY FUNCTIONS***

Uporov I.V.

Doctor of Historical Sciences, Ph.D., Professor,

Krasnodar University of MIA of Russia

Krasnodar, Russia

Annotation: The article deals with conceptual issues related to the content and implementation of the legal responsibility of deputies of representative bodies of local self-government when they perform representative functions in the interests of voters and the municipal entity as a whole. The norms of federal and regional laws, materials of law enforcement practice, scientific works on the stated problems are analyzed. It is noted that the institution of responsibility of municipal deputies has not been adequately regulated, and the corresponding proposals of the author are justified.

Keywords: deputy, representative body, municipal formation, legal responsibility, recall, voting, voters, law, municipal legal act.

Депутаты всех уровней публичной власти (федерального, регионального, муниципального), являясь представителями народа, принимают решения в интересах соответствующей публично-территориального образования по различным вопросам социально-экономической жизни (государства, субъекта РФ, муниципального образования). При этом они имеют определенные обязанности, за неисполнение которых должна наступать юридическая ответственность. Однако содержание ответственности в правовых актах раскрывается крайне скупо. Так, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [1] (далее – ФЗ 2003 г.) речь идет с основным об ответственности *органов* местного самоуправления. Применительно к депутатам указывается лишь на особенности привлечения их к уголовной и административной ответственности. Что же касается юридической ответственности депутатов именно за неисполнение депутатских обязанностей, то имеется лишь одно положение (ст.

71) - отзыв депутата. Само же голосование по отзыву в своей основе определяется (по сути – лишь обозначается) ст. 24 ФЗ 2003 г.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что из регулирования данного вопроса (основания для отзыва) выпадает субъект РФ. И соответственно основной объем регулирования возлагается муниципальные образования согласно ч. 2 ст. 24 ФЗ 2003 г., что, по мнению М.Н. Лаптевой и П.М. Курдюка неверно, поскольку для них это непосильная задача, в том числе по причине недостаточной профессиональной подготовленности депутатов представительного органа [2. с. 143-144]. Отсюда и разная степень регулирования в муниципальных правовых актах, причем в последние годы во многих случаях при принятии новых уставов (или в новых редакциях) такого рода вопросы вообще не регулируются. Ввиду сложности процедуры отзыва депутата, сам этот институт встречается «чрезвычайно редко» [3, с. 16].

Касаясь оснований для отзыва, А.Б. Абазов отмечает, что «неучастие в работе комитетов (временных комиссий) городской Думы Краснодара, уклонение, отказ от выполнения поручений городской Думы Краснодара не должны служить основанием для инициирования отзыва депутата – депутат не является подчиненным какого-либо лица или лиц, чтобы ему кто-либо мог давать обязательные для исполнения поручения. Комитет (комиссия) является лишь структурным подразделением представительного органа, и неучастие в нем не должно влечь за собой столь серьезных последствий (далее мы еще вернемся к этому вопросу)» [4. с. 153]. На наш взгляд, следует согласиться с тем, что неучастие в работе в комитетах (комиссиях) является недостаточным основанием для отзыва, поскольку, как мы полагаем, депутат не обязан состоять и работать в этих структурных подразделениях представительного органа местного самоуправления. Да и неучастие в заседаниях требует уточнения – можно пропустить 5-6 заседаний, а можно в течение года не появиться ни разу. Мы полагаем, здесь нужны более четкие критерии. В этой связи подчеркнем, что, на наш взгляд, обязанностью депутата является

прежде всего участие в работе сессий представительного органа, поскольку это право в силу социально-правовой природы института народного представительства в органах публичной власти, является неотчуждаемым. Что касается комитетов (комиссий) представительных органов местного самоуправления, то они лишь предварительно обсуждаются вопрос, который будет выноситься на заседание сессии. Не случайно ни Европейская хартия местного самоуправления, ни другие решения Конгресса местных и региональных властей не содержат соответствующих положений.

В этом контексте нельзя не согласиться с тем, что депутат осуществляет свою представительную функцию самостоятельно, независимо от воли как других депутатов, так и самого представительного органа [5, с. 17]. Здесь нужно еще заметить, что институт отзыва несколько лет после принятия предыдущего федерального муниципального закона - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. регулировался законами субъектов РФ. Однако после принятия постановления Конституционного суда РФ (далее – КС РФ), где затрагивался данный вопрос [6], многие законы субъектов РФ были приостановлены, при этом речь шла прежде всего о размытости и произвольности критериев неисполнения депутатами своих полномочий. Несколько позже, в 2002 г. КС РФ признал не соответствующими Конституции России ряд статей законов Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе», поскольку они допускали, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления мог быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано [7]. Можно еще добавить, что в законах ряда субъектов РФ порядок отзыва был необоснованно упрощен или вовсе отсутствовал, не предусматривались гарантии депутатов на осуществление ими сво-

их полномочий, во многих случаях инициаторы отзыва не указывали основания для возбуждения вопроса об отзыве. Нужно также иметь в виду, что институт отзыва не закреплен в Конституции России (ранее, в СССР, институт отзыва имел конституционное закрепление). В этой связи заметим, что, по нашему мнению, положение о том, что за отзыв депутата должно проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в избирательном округе (ч. 2 ст. 24 ФЗ 2003 г.) представляется нелогичным, поскольку число голосов, которое должно быть подано за депутата на выборах, вообще не лимитируется и учитывая, что фактическая явка избирателей на муниципальных выборах, как правило, не превышает 25-30%, и только это обстоятельство делает указанную норму декларативной. В этой связи мы не можем согласиться с тем, что «отзыв выборного лица, даже избранного меньшинством избирателей, может допускаться лишь по воле их большинства» [8, с. 63] (напомним, что даже при голосовании по проекту Конституция России 1993 г. действовала норма референдума, сохраняющаяся до сих пор, согласно которой решение принимается большинством от принявших участие в голосовании, а не от общего числа граждан, обладающих правом голосовать на референдуме). Применительно к отзыву муниципального депутата было бы справедливее указать, что отзыв возможен, если число голосов за отзыв будет больше половины избирателей, принявших участие в голосовании, но не меньше, чем было подано при избрании депутата - данные предложения уже высказывались, и с ними вполне солидарны [9, с. 47; 10, с. 25].

Следует далее отметить, что в ФЗ 2003 г. предусматривается такая мера ответственности, как роспуск представительного органа (ст. 35, 73). В данном случае можно говорить, очевидно, о коллективной ответственности депутатов. Этот институт отрегулирован более подробно, и практика знает примеры досрочного роспуска представительных органов местного самоуправления. Так, в конце 2006 г. был создан первый прецедент роспуска органа местного самоуправления – городского совета Петрозаводска Республики Карелия. Формальным поводом для

внесения главой Карелии в республиканский парламент законопроекта о роспуске горсовета Петрозаводска стало неисполнение депутатами требований прокуратуры о приведении устава города в соответствие с федеральным законодательством. Еще в 2005 г. республиканский суд дважды выносил решения, обязывающие горсовет привести устав города в соответствие с изменившимся федеральным законодательством. А 15 сентября 2006 г. Верховный суд Карелии подтвердил факт неисполнения горсоветом двух прошлогодних судебных решений, что в соответствии с законом о местном самоуправлении обязывало главу субъекта подготовить законопроект о роспуске городского парламента. Однако в данном случае подоплека была отнюдь не конструктивной – депутаты Петрозаводска считали, что решение парламента республики – это «наказание» за отказ утвердить новый устав города, который предполагал отмену прямых выборов мэра Петрозаводска [11]. «Вина» же горсовета состояла в том, что решение о приведении устава в соответствие с законом было принято без проведения публичных слушаний. Последующие попытки принять решение о проведении таких слушаний было заблокировано депутатами, которые хотели роспуска, то есть ситуация для роспуска была явно создана искусственно. О степени «вины» горсовета можно судить по тому факту, что даже если бы устав остался прежним, то в любом случае нормы его не имели бы силы ввиду противоречия федеральному закону. Как видим, здесь преобладали политические интриги. На наш взгляд, с чисто формальной точки зрения к ответственности должны были быть привлечены депутаты, которые намеренно не приходили на заседания Совета. На практике же вместе с ними депутатского мандата лишились и те депутаты, которые добросовестно исполняли обязанности. Налицо несовершенство правового регулирования данного аспекта, однако мы оставляем его за пределами нашего внимания.

Помимо отзыва, встречаются и некоторые другие виды юридической ответственности, хотя и редко, и с достаточно размытой правовой основой. Так, в Уставе городского округа Новоуральск Свердловской области указывается, что

«депутат обязан участвовать в заседаниях Думы и работе ее комиссий, выполнять поручения председателя Думы и его заместителя. При систематическом уклонении депутата от выполнения депутатских обязанностей, в том числе, отсутствии на 1/4 части заседаний Думы в течение года, Дума может принять решение о назначении голосования об отзыве депутата» [12]. Но опять же – что значит отсутствие? Депутат может придти, «засветить» свое присутствие и затем благополучно удалиться. Вероятно, надо уточнить, что отсутствие определяется личным неучастием в голосовании. В Уставе муниципального образования «Сосновогорский городской округ» Ленинградской области есть следующая норма (ст. 31): «Депутату без уважительных причин не явившемуся на заседание представительного органа городского округа, в том числе, не состоявшемуся из-за отсутствия правомочного состава (кворума), а также не явившемуся на публичные слушания, проводимые представительным органом городского округа, начисление компенсации затрат, связанных с осуществлением депутатской деятельности за месяц, в котором они проводились, не производится. Причинами, являющимися уважительными для отсутствия депутата на заседании представительного органа городского округа, а также на публичных слушаниях, проводимых представительным органом городского округа, являются болезнь либо выезд депутата за пределы Ленинградской области. В этом случае, начисление компенсации затрат, связанных с осуществлением депутатской деятельности, осуществляется по мере предоставления депутатом в аппарат представительного органа городского округа соответствующих документов» [13]. С таким подходом можно согласиться, однако данная формулировка, очевидно, нуждается в дополнении о том, при каких условиях неявка на заседание может стать основанием для отзыва депутата.

В литературе встречаются еще следующие основания для отзыва депутата: невыполнение депутатских полномочий; нарушение законодательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, нормативных актов местного самоуправления, принятых представительным

органом местного самоуправления; утрата доверия избирателей, под которой понимается неудовлетворенность избирателей деятельностью депутата, связанная (совокупно или по отдельности) с такими причинами, как невыполнение депутатом предвыборной программы, отказ от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений; совершение действий, порочащих звание депутата [14]. Эти подходы основываются на соответствующих положениях разработанного в свое время ЦИК России модельного регионального закона «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» [15], который, на наш взгляд, незаслуженно забыт. По мнению ряда авторов, одним из оснований отзыва должно быть качество работы депутата [16, с. 49]. Однако, как представляется, оценка качества вполне вписывается в отмеченные выше основания.

Что касается уголовной, административной ответственности депутатов представительного органа местного самоуправления, то мы этот аспект не рассматриваем, поскольку, на наш взгляд, здесь идет речь не о муниципально-правовых, а соответственно об уголовных, уголовно-процессуальных, административных правоотношениях, которые регулируются соответствующими отраслями законодательства, в связи с чем мы полагаем, что такого рода нормы нужно исключить из муниципального законодательства, сделав лишь ссылку на акты, регулирующие эту ответственность. Следует еще заметить, что проблематике, связанной с юридической ответственностью местных органов власти, в последнее время уделяется все больше внимания. Однако пока правотворческая практика в муниципальных образованиях довольно противоречивая. Это касается и федерального законодательства. Так, в 2011 г. в ч. 2 ст. 2003 г. была введена ч. 2.1, согласно которой «в случае, если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется». Тем самым законодатель разделяет муници-

пальных депутатов на две категории, она из которых (избранных в составе списка) является, по сути, неприкосновенной с точки зрения волеизъявления избирателей. Как нам представляется, на эту категорию депутатов также следует распространить отзыв как меру муниципально-правовой ответственности на тех условиях, что и для депутатов, избранных по избирательным округам (депутат считается отозванным, если за него проголосовало более половины избирателей, пришедших на муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования).

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.06.2018).

2. Лаптева М.Н., Курдюк П.М. Региональное законодательство о местном самоуправлении: исторический и сравнительно-правовой анализ. Краснодар, 2004.

3. Васильев В.И., Помазанский А.Е. Законодательное регулирование избирательных систем, применяемых на муниципальных выборах // Журнал российского права. 2010. N 8. С. 13-18.

4. Абазов А. Б. Социально-правовая природа полномочий представительного органа муниципального образования // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Нальчик: НФ КУ МВД РФ, 2007.

5. Булаев А.Е. Конституционно-правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодатель-

ных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов российской федерации" // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

7. Беркут Е. Конституционный отзыв // Новая политика. 2007. 13 марта.

8. Комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (постатейный) / Под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. М.: Инфра-М, 2015.

9. Джагарян Н.В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 6. С. 45 - 49.

10. Петрова И.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

11. Фомина Е. Протесты не помогли. Городской совет Петрозаводска распустили, несмотря на голодовку депутатов // Страна.Ру. 2006. 14 ноября.

12. Устав городского округа Новоуральск Свердловской области от 16.11.2005 (ред. 26.03.2014 г.) // Официальный сайт администрации городского округа Новоуральск Свердловской области (дата обращения – 20.12. 2015 г.).

13. Устав муниципального образования «Сосновогорский городской округ» Ленинградской области от 26.03.2006 (ред. 05.06. 2013) // Официальный сайт администрации муниципального образования «Сосновогорский городской округ» Ленинградской области (дата обращения – 20.12. 2015 г.).

14. Захаров И.В. Утратил доверие - уходи? Отзыв депутатов еще не получил четкого процедурного оформления // Муниципальная власть (Москва). 2002. 13 мая.

15. Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 1. С. 37-57.

16. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016.