

УДК 342

***НАЧАЛО И ОКОНЧАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ДЕПУТАТОВ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор,

Краснодарский университет МВД России,

Краснодар, Россия

Аннотация: Анализируется вопрос о сроках полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления. Отмечается, что, несмотря на достаточно подробное регулирование этого аспекта как в избирательном, так и муниципальном законодательстве, еще остаётся некоторая неполнота применительно к ряду ситуаций (например, нет ясности по содержанию полномочий депутатов прежнего созыва и вновь избранных депутатов в случае, если представительный орган муниципального образования нового созыва не сформирован (ввиду отсутствия кворума). Обосновываются соответствующие предложения по совершенствованию законодательных норм. В данной статье автор использовал ряд своих суждений, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: представительство интересов, публичная власть, конституция, депутат, местное самоуправление, муниципальное образование, закон.

***BEGINNING AND END OF ACTIVITY
MUNICIPAL DEPUTIES***

Uporov I.V.

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Laws, Professor,

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia,

Krasnodar, Russia

Annotation: The issue of the terms of office of deputies of representative local governments is analyzed. It is noted that, despite sufficiently detailed regulation of this aspect in both electoral and municipal legislation, there is still some incompleteness with respect to a number of situations (for example, there is no clarity on the content of powers of deputies of the previous convocation and the newly elected deputies if -consulting body of the municipal formation of a new convocation has not been formed (due to the absence of a quorum). The relevant proposals for the improvement of legislation are substantiated. In this article the author c-polzoval a number of its judgments, which have been published previously.

Keywords: representation of interests, public authority, constitution, deputy, local government, municipality, law.

В соответствии с российской конституцией (ст. 3) «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ ... Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления ... Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» [1]. Свое представительство во власти народ осуществляет на всех трех уровнях публичной власти, предусмотренных ст. 11 и 12 Конституции России, а именно на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и уровне муниципальных образований, путем избрания депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных органов субъектов Федерации и депутатов представительных органов местного самоуправления. Выборы осуществляются на основе ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный избирательный закон) и иных

актов, уточняющих выборный процесс в отношении каждого из органов, отражающих интересы избирателей.

Избранные депутаты, представляя интересы народа (населения), осуществляют прежде всего нормотворческую деятельность, определяя правила поведения (нормы права) на соответствующей территории. Помимо этого, у депутатов имеется контрольная функция; они обладают также определенными распорядительными полномочиями. При этом для депутатов разных уровней публичной власти есть своя специфика. Так, применительно к местному самоуправлению указывается, что «у депутата представительного органа муниципальных образований два основных направления деятельности: работа с избирателями и работа в представительном органе. Работа с избирателями предполагает рассмотрение жалоб, заявлений, обращений, прием граждан, изучение общественного мнения. Работа в представительном органе предполагает участие в заседаниях Совета народных депутатов, комитета, членом которого депутат является. Депутат вправе выступать с инициативой разработки нормативных правовых актов, направлять запросы по тем или иным вопросам депутатской деятельности» [3, с. 24].

При этом указанные полномочия депутатов имеют сроки их действия, то есть у них есть начало, есть и окончание. Рассмотрим этот аспект подробнее в отношении муниципальных депутатов. Прежде всего необходимо отметить, что вопрос о сроках депутатских полномочий трактуется неоднозначно, несмотря на, казалось бы, детально регулирование этого вопроса как в Федеральном избирательном законе, так и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении). Согласно этим актам, срок полномочий депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет, что совпадает с временными рамками деятельности представительного органа, в состав

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

которого входит депутат. При этом данные полномочия начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы представительного органа местного самоуправления нового созыва.

В литературе в связи с этим указывается, что «определенный срок нужен, чтобы приспособиться к специфике осуществления депутатских полномочий, особенно если депутат избран впервые ... Установленные сроки начала и прекращения полномочий депутатов обеспечивают непрерывность функционирования представительного органа. Полномочия депутата начинаются со дня их избрания, хотя, например, представительный орган предыдущего созыва еще некоторое время может функционировать в прежнем составе. За это время депутаты готовятся к правотворческой деятельности, встречаются с избирателями» [5]. Указанный вариант возможен, когда в ходе очередных или досрочных выборов правомочный депутатский состав сформировать не удастся, и продолжает действовать представительный орган прежнего созыва. Следовательно, продолжают сохранять свои полномочия депутаты прежнего созыва, даже если они не избраны в представительный орган нового созыва. Они сохраняют свои депутатские полномочия до избрания представительного органа нового созыва в правомочном составе, соответственно «до установления указанного обстоятельства депутаты прежнего созыва должны сохранять свои полномочия. Вновь избранные депутаты до этого момента в своих полномочиях ограничены – они не могут принимать юридически властные решения, но могут вести прием избирателей, налаживать работу в округах, готовить проекты решений и т.д. [6, с. 92]. Однако с такой позицией трудно согласиться полностью, равно как и с указанным выше законодательным положением о том, что полномочия депутата «начинаются со дня его избрания» (ч. 3 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении).

Наши основные аргументы при этом следующие. Официальное решение избирательной комиссии публикуется спустя несколько дней после дня выборов. Возникает вопрос: как депутат, даже при очевидном его преимуществе на выборах, может выполнять свои полномочия, если еще нет решения избиркома? В литературе на этот счет имеется следующая позиция: «Вопрос о начале и истечении срока полномочий депутатов имеет сугубо практический характер, а потому требует дополнительного освещения. На первый взгляд кажется странным, что полномочия депутата начинаются в день его избрания, когда могут быть известны только предварительные итоги выборов. Надо иметь в виду, что соответствующая избирательная комиссия в этот момент окончательно не установила результатов голосования, не опубликовала итоги выборов в печати, не осуществила регистрацию депутата. Все эти действия, предусмотренные законом, еще только предстоит выполнить. И, тем не менее, полномочия депутатов начинаются в день их избрания. Думается, что в этом есть логика, так как депутатский мандат приобретает в результате выборов и, следовательно, начало полномочий связывается с волеизъявлением избирателей» [6, с. 93]. Однако как раз логики здесь и нет. Если согласиться с процитированной точкой зрения, равно как и с законодательной нормой, то получается, что победивший на выборах депутат может начать осуществлять свои полномочия в тот же день, когда проходили выборы, по их завершению, однако в практике избирательными комиссиям требуется несколько дней для того, чтобы подвести итоги выборов. На существующую нелогичность норм муниципального законодательства уже обращалось внимание в юридической литературе [7, с. 19].

В этой связи представляются вполне логичными нормы не муниципального, а избирательного права, причем как федерального, так и регионального уровней. Так, в ст. 40 ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Фе-

дерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [8] указывается срок, в течение которого кандидат, выигравший выборы, обязан сложить с себя обязанности, не совместимые со статусом депутата. Соответствующие нормы содержатся также в законах субъектов Федерации. Так, согласно ч. 3 ст. 60 Закона Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» [9] избирательная комиссия принимает решение о регистрации избранного депутата и выдает ему удостоверение об избрании. Само же обнародование результатов выборов, в том числе число голосов, поданных за каждый зарегистрированный муниципальный список кандидатов, осуществляется избирательной комиссией, организующей выборы, не позднее чем через один месяц со дня голосования (ч. 3 ст. 61 данного закона). Как видно, краевой законодатель в основном продублировал соответствующие положения федерального права. Аналогичным образом обстоят дела и в других регионах России. Поэтому именно день официального опубликования результатов и является днем отсчета, с которого депутат обретает полномочия, предусмотренные законами и другими правовыми актами. В этом случае текст абзаца первого ч. 3 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении может иметь следующий вид: «Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня официального опубликования итогов муниципальных выборов, подтверждающих его избрание, и прекращаются со дня начала работы выборного органа местного самоуправления нового созыва».

Что касается досрочного прекращения депутатских полномочий, то в этом вопросе разногласий, как правило, нет (соответствующие основания определены в ч. 10 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении). Теперь обратимся к отмеченному выше дискуссионному положению о том, что депутаты прежнего созыва должны сохранять свои полномочия до тех пор, пока не будет избрано достаточное количество депутатов, необходимое для легитимности представительного органа, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

то есть не менее двух третей от установленной численности депутатов (ч. 1 ст. 35 Федерального закона о местном самоуправлении).

Здесь возникает несколько парадоксальная ситуация. В течение периода, пока будет доизбираться необходимое для кворума количество депутатов представительного органа местного самоуправления, то есть пока не начнет действовать представительный орган нового созыва, будут действовать депутаты как прежнего, так и нового созывов. И те, и другие в соответствии с законом имеют депутатские полномочия (первые – до начала работы представительного органа нового созыва, вторые – со дня опубликования итогов муниципальных выборов). Однако степень полномочий у «старых» и «новых» депутатов различна. Если первые («старые») в соответствии с действующим законодательством обладают всеми полномочиями, то вторые («новые») – усеченными, причем в значительной степени, а именно они лишены возможности наиболее существенного полномочия – издавать властные решения, каковыми являются решения представительного органа местного самоуправления. Парадоксальность и ненормальность ситуации выражается и в том, что на одном и том же избирательном округе могут быть одновременно два действующих депутата представительного органа местного самоуправления. Законодатель никаким образом не регулирует данную ситуацию. Мы полагаем, что необходимость в регулировании имеется. На наш взгляд, «старым» депутатам следует оставить только полномочия, связанные с функционированием представительного органа местного самоуправления, а все другие полномочия, определяемые правовым статусом депутата, должны перейти «новым» депутатам.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019 г.).

2. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 11.02.2018) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019 г.).

3. Кеня И.А. Формирование профессиональных компетенций молодых депутатов представительных органов муниципальных образований в субъекте Российской Федерации / Кеня И.А. // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2016. - N 3. - С. 22 - 27.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 17.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).

5. Комментарий к ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / Д.С. Велиева и др. / Подготовлен для системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.12. 2018 г.).

6. Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России / Кокотов А.Н. - М.: Юрист, 2005. – 384 с.

7. Берг О.В. Совершенствование законодательства о муниципальных выборах / Берг О.В. // Право и власть. - 2001. - № 1. - С. 17-21.

8. Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26.11.1996 N 138-ФЗ (в ред. от 04.06. 2014 г.) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).

9. Закон Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае» от 26.12.2005 г. N 966-КЗ (в ред. от 07.02.2017 г.) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 03. 2019).

Оригинальность 74%