Упоров И.В.
Мандат муниципального депутата

*Краснодарский университет МВД России
(Россия, Краснодар)*

doi: 10.18411/lj-01-2019-93

idsp: ljournal-01-2019-93

Аннотация

Раскрываются особенности содержания мандата депутата представительного органа муниципального образования в контексте его правового статуса. Обосновывается позиция о том, что муниципальный депутат должен осуществлять свою деятельность в интересах всего местного сообщества. В данной статье автор использует и развивает некоторые свои суждения, которые были опубликованы ранее.

Ключевые слова: мандат, представительство интересов населения, муниципальный депутат, статус, закон, местное самоуправление.

Abstract

The features of the content of the mandate of the deputy of the representative body of the municipality in the context of its legal status are disclosed. It justifies the position that the municipal deputy should carry out its activities in the interests of the entire local community. In this article, the author used some of his judgments that were published earlier.

Keywords: mandate, representation of interests of the population, municipal deputy, status, law, local self-government.

Институт политического депутатства (представительства народа во властных структурах) в современном его понимании появился сравнительно недавно – вместе с демократическими преобразованиями времен буржуазных революций. В России в общегосударственном масштабе первые депутаты стали представлять российский народ в первой Государственной Думе в 1906 г. [1; 2]. Вместе с тем в то время избирательное право было неравным – довлел сословный признак [3, с. 3403]. После октябрьской революции 1917 г. длительное время избирательное право также было неравным, но уже ввиду классового признака [4], а позже при формальном равенстве избирательных прав (было провозглашено Конституцией СССР 1977 г., Конституцией РСФСР 1937 г.) имел место партийно-идеологический фактор, когда кандидаты в депутаты всех уровней, включая местные Советы народных депутатов, предварительно обсуждались и получали одобрение в партийных комитетах, после чего проводились безальтернативные выборы, в связи с чем характер и степень представительства депутатами интересов населения нельзя считать соответствующими конституционным декларациям.

После распада СССР и принятия Конституции России 1993 г. [5] в нашей стране были законодательно закреплены общепринятые принципы избирательного процесса. Однако и раньше, и сейчас, по-прежнему остается дискуссионным вопрос о характере представительства депутатом интересов избирателей, благодаря поддержке которых депутат вошел во властную структуру. Предварительно следует заметить также, что для каждого уровня публичных правоотношений (федерального, регионального, муниципального) статус депутата имеет свою специфику. Так, применительно к муниципальному депутату его правовой статус ограничивается полномочиями, не выходящими за рамки вопросов местного значения, а также особенностями форм и методами реализации депутатских функций. Кроме того, политическая составляющая в деятельности муниципальных депутатов минимальна, поскольку депутаты решают в основном вопросы социального характера (транспорт, образование, благоустройство и т.д.).

И все при такой специфике важнейшее значение имеет статусная модель депутатского мандата - свободный или императивный мандат. При этом «мандат депутата можно определить как систему правоотношений депутата с избирателями по поводу представительства публичных интересов последних в законодательном (представительном) органе публичной власти» [6, с. 48]. Императивный мандат предполагает возможность отзыва депутата избирателями, если он по ряду причин утратил их доверие [7, с. 87]. Достоинство этой модели состоит в поддержании связи депутата с избирателями и возможности контроля со стороны избирателей за деятельностью депутатов. Согласно другой модели - модели свободного мандата - депутат рассматривается как представитель всего населения, а не только своего избирательного округа, и потому не может быть отозван избирателями своего округа; их наказания не имеют для него обязательного значения.

По мнению А.В. Малько и В.Н. Синюкова, «право отзыва выступает составным элементом совсем иной концепции власти, нежели парламентарная демократическая республика» [8, с. 21]. Указанная концепция здесь противопоставляется подходу, присущему либеральному государству. Однако не будем забывать, что все уровни власти нельзя ставить в один ряд по данному критерию (степени императивности депутатского мандата). Как отмечает П.А. Астафичев, «если сменяемость депутата, возможно, хорошее средство решения проблемы поддержания эффективности управления на муниципальном уровне, где зачастую требуется ежедневное вмешательство, а избиратели могут непосредственно знакомиться с работой депутата, то использование аналогичного принципа в отношении представительного органа федерального или регионального уровней может привести к нестабильности парламента, излишней политизации управления и законотворчества, стимулирования закулисных политических манипуляций волей избирателей ... и в этом смысле, например, наказания как форма взаимодействия

депутата и избравшего его населения вполне допустимы в масштабе поселения или района, но вряд ли оправданы на федеральном и даже региональном уровнях» [9, с. 33]. Нужно также отличать нормативный статус от фактического статуса, так как в своей деятельности «депутат руководствуется не только нормами права, но и традициями, обычаями, нормами морали, депутатской этики, практикой, и в этом контексте депутатскую этику нет оснований считать составной частью правового статуса муниципального депутата [10, с. 14].

Соответственно мы полагаем, что под правовым статусом муниципального депутата следует понимать социально-правовой институт, определяемый условиями правосубъектности лица, избираемого населением муниципального образования и включающий в свое содержание правовые принципы, права и обязанности депутата, юридические гарантии их реализации, юридическую ответственность депутата в его взаимодействии с другими субъектами муниципально-правовых отношений.

Нормативно-правовое регулирование статуса депутата представительного органа муниципального образования основывается прежде всего на конституционных положениях. Однако нужно заметить, что российская конституция не содержит норм, прямо регулирующих характер представительства населения в органах публичной власти, ни на одном властном уровне из трех (федеральном, региональном, муниципальном). Соответственно нет и норм, определяющих правовой статус депутата, что, очевидно, можно отнести к числу недостатков Конституции России. Это касается и всей главы 8 Конституции России, определяющей основные положения местного самоуправления, где депутат муниципального уровня даже не упоминается. Федеральное законодательство определенным образом регулирует правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления. Так, в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. [11] (далее – Федеральный закон о местном самоуправлении) включена ст. 40 («Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления»). Однако, если иметь в виду содержание правового статуса, которое было определено нами ранее, то в данной статье закона оно отражено весьма поверхностно. Законодатель акцентирует здесь внимание лишь на организационных вопросах, связанных со сроками осуществления депутатами своих полномочий, а также на гарантиях прав депутатов, а также определяет ограничения деятельности депутата по совмещению с иными видами деятельности.

В целом же общая тенденция новелл в Федеральном законе о местном самоуправлении (в сравнении с законом о местном самоуправлении 1995 г. [12]) заключается в суживании пределов регулирования статуса муниципального депутата законодательными органами субъектов РФ, поскольку устанавливаются довольно жесткие требования (так, на постоянной основе могут работать не более 10% от установленного числа депутатов, в то время как закон 1995 г. такого лимита не было). Ничего не говорится о виде мандата муниципального депутата. В этой связи мы полагаем, что в Федеральный закон о местном самоуправлении следует включить статью «Депутат представительного органа местного самоуправления», исключив одновременно ст. 40, поскольку в ней, по нашему мнению, сделана неудачная попытка совместить регулирование сразу трех категорий выборных лиц, которые по своим функциям существенно отличаются друг от друга (депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления). И в этом случае в отдельной «депутатской» статье целесообразно отразить статусные параметры депутата представительного органа местного самоуправления, где помимо того, что уже указывается в действующей ст. 40, отразить также основополагающие содержательные полномочия депутата представительного органа муниципального образования (право на правотворческую инициативу, право на депутатский запрос, право выражения своего мнения и голосования на заседаниях представительного органа местного самоуправления,

право на участие в работе депутатских комитетов и комиссий). Здесь же, на наш взгляд, следует указать на то, что муниципальный депутат работает в интересах всех жителей муниципального образования и позицию во время голосования определяет из своих убеждений.

1. Нудненко Л.А. Развитие избирательного законодательства России в период с 1905 по 1917 г. // Конституц. и муниципальное право. 2015. N 9. С. 70 - 76.
2. Ефремова Н.Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. 1998. N 11.
3. Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи 1906 - 1917 гг. Историко-правовой очерк. М., 1998. С. 339.
4. Кузьменко С.Г. Избирательная система РСФСР периода развитого социализма (1937 - 1988 годы) // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. N 3. С. 38 - 39.
5. Конституция Российской Федерации. М. Норма, 2018.
6. Алимов Э.В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституц.и муниципальное право. 2015. N 4. С. 47 - 54.
7. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Про-спект, 2010.
8. Малько А.В., Синюков В.Н. Императивный мандат: прошлое и настоящее // Правоведение. 1992. № 2. С. 19-24.
9. Астафичев П.А. Социально-правовая природа народного представительства // Государство и право. 2001. № 11. С. 33-38.
10. Булаев А.Е. Конституционно-правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
11. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2018) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 01. 2019).
12. Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05. 01. 2019).