

<https://doi.org/10.5281/zenodo.4495078>

УДК 342

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России, Россия, 350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128, uporov@list.ru.

Депутатский корпус муниципальных образований в системе публично-властных отношений: вопросы законодательного регулирования

Аннотация. Рассматриваются особенности правовой регламентации статуса и деятельности представительного органа местного самоуправления. Анализируются нормы ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и других федеральных законов, а также законодательные акты субъектов Федерации по исследуемой проблематике (на примере Краснодарского края). Отмечается, что по ряду позиций целесообразно внести поправки в действующее законодательство (в частности, по определению избирательной системы на выборах муниципальных депутатов); обосновываются соответствующие предложения.

Ключевые слова: представительный орган, депутат, муниципальное образование, закон, общество, органы местного самоуправления, власть.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Russia, 350005, Krasnodar, st. Yaroslavskaya, 128, uporov@list.ru.

The deputy corps of municipalities in the system public-power relations: issues of legislative regulation

Abstract. The features of legal regulation of the status and activities of the representative body of local self-government are considered. The article analyzes the norms of the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and other federal laws, as well as legislative acts of the subjects of the Federation on the issues under study (for example, the Krasnodar Territory). It is noted that for a number of positions it is advisable to amend the current legislation (in particular, on the definition of the electoral system for the elections of municipal deputies); relevant proposals are substantiated.

Key words: representative body, deputy, municipal formation. law, society, local governments, power.

В Российской Федерации предусмотрены три уровня территориально-публичных образований: в целом государство Россия, субъекты Федерации (их число - 85) и муниципальные образования (более 22,5 тысяч). В каж-

дом из них формируются избираемые населением публично-властные структуры, отражающие интересы народа. В частности, в ст. 3 Конституции России указывается, что «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» [7]. Рассмотрим более подробно правовое положение представительных органов в муниципальных образованиях.

В соответствии с ст. 34 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15] представительный орган, состоящий из муниципальных депутатов, является обязательным органом местного самоуправления (исключение составляют небольшие муниципальные образования в виде сельских поселений, где депутаты не избираются в случае, если численность жителей, обладающих избирательным правом, не превышает ста человек, и в этом случае они сами в совокупности выполняют функции представительного органа; однако таких муниципальных образований немного).

Говоря в целом об особенностях публично-властных отношений в муниципальных образованиях, Р.М. Усманова определяет местное самоуправление как «общественную власть» [13, с. 101]. Однако с такой постановкой трудно согласиться полностью. Дело в том, что, на наш взгляд, публичная власть должна быть единой на всех уровнях публично-властных отношений - как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях. И в этом смысле следует обратиться к конституционным поправкам-2020. Так, согласно вновь введенной норме (ч. 3 ст. 133 Конституции России) «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации» [4].

Но по логике отмеченной позиции получается, что органы федеральной власти и органы власти субъектов Федерации не являются «общественной властью», и в этом случае происходит неоправданное, на наш взгляд, противопоставление органов власти разных терри-

ториально-публичных образований (более подробно данный аспект мы не имеем в виду рассматривать, отметим лишь, что органы местного самоуправления обладают теми же сущностными свойствами, присущими публичной власти, что и органы федеральной и региональной власти, в частности, это касается способности издавать обязательные для исполнения решения, нарушения которых может повлечь за собой юридическую ответственность).

Говоря о представительном органе муниципального образования, необходимо прежде всего отметить, что входящие в его состав муниципальные депутаты избираются на муниципальных выборах – согласно ч. 1 ст. 23 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и по процедуре, определяемой ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [16], а также с учетом законов субъектов Федерации, которые могут определять некоторые вопросы порядка избрания муниципальных депутатов, и уставов муниципальных образований. При этом в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 35 уточняется, что депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением могут (как вариант, который находит отражение в Уставе муниципального образования) не избираться на прямых выборах, а определяться из состава депутатского корпуса поселений и внутригородских районов, но в любом случае речь идет об избираемых населением своих представителей.

Следует заметить далее, что законодатель не дает аутентичного сущностного толкования понятия представительного органа местного самоуправления, что мы считаем неправильным, и, соответственно, предлагается понимать под таковым состоящий из избранных населением депутатов постоянно действующий

щий коллегиальный орган местного самоуправления, обладающий собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и ведущий нормотворческую деятельность в качестве основной своей функции, а также принимающий меры распорядительного и контрольного характера.

Как отмечают Ю.Н. Мильшин и С.Е. Чаннов, «депутаты представительных органов муниципального образования обладают особым правовым статусом. Депутат - это избранный гражданами Российской Федерации, постоянно проживающий на территории муниципального образования представитель, уполномоченный осуществлять представительную власть в представительном органе муниципального образования» [9, с. 284]. Следует в этой связи заметить и такую особенность депутатского корпуса муниципального образования - в соответствии с ч. 4 ст. 40 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» только не более 10% от установленного числа муниципальных депутатов могут осуществлять свою депутатскую деятельность на постоянной основе. Соответственно остальные депутаты свои полномочия могут осуществлять только на общественных началах.

В муниципально-правовой литературе и проектах федеральных законов неоднократно предлагалось смягчить столь жесткий норматив, однако ситуация не изменилась. Согласно точке зрения Н.В. Джагарян, это связывается с тем, что имеются «опасения, связанные с возможным неконтролируемым ростом числа депутатов представительных органов муниципальных образований, работающих на постоянной основе, и выборных должностных лиц местного самоуправления, а также муниципальных служащих, обеспечивающих деятельность указанных органов, и, как следствие этого, с увеличением расходов бюджетных средств на содержание аппарата управления, отвлечением бюджетных ресурсов от решения

вопросов, касающихся жизнеобеспечения населения» [1, с. 12].

Этот вопрос (о квоте муниципальных депутатов, работающих на постоянной основе) уже более семнадцати лет регулируется федеральным законодателем. Однако, как нам представляется, на данном этапе развития института местного самоуправления следует делегировать регулирование этого вопроса субъектам Федерации, и соответствующую поправку нужно сделать в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В перспективе, очевидно, возможно будет передать решение этого вопроса самим муниципалитетам.

Что касается такого аспекта правового статуса муниципального депутата, как использование им императивного или свободного мандата, то он достаточно подробно исследован в муниципально-правовой литературе [12; 6; 8], и мы не имеем в виду углубляться в эту тему (отметим лишь, что поддерживаем позицию, предусматривающую концепцию свободного мандата муниципального депутата). Равным образом это касается ограничений, налагаемых законодателем на муниципальных депутатов [10].

Выше мы указывали, что в современной России муниципальные депутаты избираются в соответствии с правовыми актами трех уровней публичной власти (федерального, регионального и муниципального). При этом в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные выборы отрегулированы очень подробно, причем настолько, что для субъектов РФ и органов местного самоуправления места для самостоятельного регулирования остается немного [14, с. 116; 11, с. 84].

Тем не менее субъекты Федерации определенные полномочия имеют, в частности, они могут определять пере-

чень видов избирательных систем и условия их применения при проведении муниципальных выборов. Концептуальные положения на это счет закреплены, например, в Законе Краснодарского края о местном самоуправлении [2], где в ч. 3-5 ст. 16 указывается: «Законом Краснодарского края могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств ... Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам ... В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов» [13].

Заметим при этом, что по сравнению с первоначальной редакцией данного закона Краснодарского края (2004 г.) данные нормы менялись несколько раз, причем существенным образом. Более подробно указанные нормы находят развитие в специальном законе – Законе Краснодарского края «О муниципальных выборах в Краснодарском крае», где муниципалитетам представляется выбор избирательных систем [3]. Следует заметить, что для муниципальных образований предусмотренная в законе пропорци-

ональная избирательная система пока непривычна. В литературе уже длительное время доминирует негативное к ней отношение.

Так, И.В. Захаров указывает, в частности, что «партийное представительство не отражает всей сути народного суверенитета. Власть в государстве принадлежит народу. Местное самоуправление в одном из контекстов рассматривается именно в качестве способа осуществления народной власти, формой ее реализации. Следовательно, в муниципальном образовании власть принадлежит местному сообществу. Данную ему власть местное сообщество может осуществлять двумя путями: непосредственно (путем выборов, референдумов, народной правотворческой инициативы и т.п.) либо через выбранные им органы. Процесс выборов представляет собой процесс делегирования населением муниципального образования какому-либо определенному лицу на конкретный срок полномочий по осуществлению власти. В такой ситуации население, передавая полномочия, знает лицо, ответственное за их исполнение (либо неисполнение). В случае передачи властных полномочий какой бы то ни было организации весьма сложно определить субъекта ответственности в случае их невыполнения ... Такая ситуация перечеркивает существо народного суверенитета» [5, с. 36].

Такая точка зрения, опубликованная еще в 2001 г., по прежнему актуальна и мы в целом поддерживаем. Вместе с тем мы не можем поддержать запрет пропорциональной системы, которая уже апробирована мировым опытом. На наш взгляд, население должно иметь возможность выбора избирательной системы - не нужно забывать, что окончательное решение принимается все же в муниципальном образовании. Другое дело, что, на наш взгляд, запрещать любую из систем в региональных законах нецелесообразно, но в указанных нормах Закона Краснодарского края по некоторым позициям как раз содержится запрет. Так,

согласно ч. 4 ст. 4 Закона Краснодарского края о муниципальных выборах в Краснодарском крае «не менее 25 процентов депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования, на территории которого зарегистрировано не менее 600000 избирателей и имеющего статус городского округа, распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями и разбитыми ими на общемуниципальную часть и территориальные группы, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, в соответствии с методикой, указанной в статье 98(1) настоящего Закона» [3].

Как видно, здесь выбора у муниципалитета нет. Возникает вопрос: а почему, собственно, за муниципалитет уже принято решение? На наш взгляд, таких ограничений быть не должно. Между тем самостоятельность субъекта Федерации в регулировании выборов муниципальных

депутатов на этом, собственно, и заканчивается. В остальном краевой закон в основном воспроизводит соответствующие нормы избирательного закона либо делает ссылки на этот и другие федеральные законы. В еще меньшей степени предоставлено полномочий регулировать выборы депутатов самим органам местного самоуправления – они, по сути, могут лишь выбрать избирательную систему, если это допускается региональным законом, и определить конкретное число депутатов представительного органа в рамках разрешенных параметров. На наш взгляд, федеральный законодатель неоправданно сузил полномочия субъекта Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере общественных отношений. Соответственно представляется целесообразным эти полномочия расширить, причем, существенно, для чего необходимо разработать основательный пакет изменений в соответствующие федеральные законы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Джагарян Н.В. Правовой статус местного депутата как народного представителя // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. N 3. С. 11 - 13.
2. Закон Краснодарского края от 07.06.2004 N 717-КЗ (ред. от 03.07.2020) "О местном самоуправлении в Краснодарском крае" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 03. 01. 2021 г.).
3. Закон Краснодарского края от 26.12.2005 N 966-КЗ (ред. от 09.11.2020) "О муниципальных выборах в Краснодарском крае" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 05. 01. 2021 г.).
4. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // Российская газета. 2020. 16 марта.
5. Захаров И.В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. 201с.
6. Коновалова Л.Г. Свободный мандат депутата как признак парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 3. С. 58 - 63.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03. 01. 2021 г.).
8. Литвиненко И.В. Императивный мандат в новом облачении // Конституционное и муниципальное право. 2008. N 2. С. 17-19.
9. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России. М.: Дашков и К, 2006. 404 с.
10. Провоторов Р.А. Статус депутата представительного органа муниципального образования // Закон и право. 2019. № 1. С. 47-50.

11. Сергеев Д.Б. Источники избирательного права субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. 251 с.
12. Стремоухов А.В. Политико-правовой дискурс по проблеме депутатского мандата и его видов // Ленинградский юридический журнал. 2018. N 1. С. 206 - 215.
13. Усманова Р.М. Местное самоуправление как вид общественной власти // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления: содержание и механизмы трансформации. Курск, 2007. С. 100 - 103.
14. Фадеев В.И., Рауткина Н.И., Миронов Н.М. Муниципальные выборы в Российской Федерации. М.: Норма, 2006. 368 с.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 22.12.2020) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03. 01. 2021 г.).
16. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03. 01. 2021 г.).

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Dzhagarjan N.V. Pravovoj status mestnogo deputata kak narodnogo predstavitelja // Municipal'naja sluzhba: pravovye voprosy. 2011. N 3. S. 11 - 13.
2. Zakon Krasnodarskogo kraja ot 07.06.2004 N 717-KZ (red. ot 03.07.2020) "O mestnom samoupravlenii v Krasnodarskom krae" // [Jelektronnyj resurs]. Dostup iz SPS «Kon-sul'tantPljus» (data obrashhenija: 03. 01. 2021 g.).
3. Zakon Krasnodarskogo kraja ot 26.12.2005 N 966-KZ (red. ot 09.11.2020) "O municipi-pal'nyh vyborah v Krasnodarskom krae" // [Jelektronnyj resurs]. Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 05. 01. 2021 g.).
4. Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14.03.2020 N 1-FKZ "O sovershenstvovanii regulirovanija otdel'nyh voprosov orga-nizacii i funkcionirovanija publichnoj vlasti" // Rossijskaja gazeta. 2020. 16 marta.
5. Zaharov I.V. Pravovoj status deputata predstavitel'nogo organa mestnogo samo-upravlenija: dis. ... kand. jurid. nauk. Ekaterinburg, 2001. 201s.
6. Konovalova L.G. Svobodnyj mandat deputata kak priznak parlamentarizma: voprosy konstitucionno-pravovoj teorii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2018. N 3. S. 58 - 63.
7. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 s izmenenijami, odobrennymi v hode obshherossijskogo golosovanija 01.07.2020) // [Jelektronnyj resurs]. Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 03. 01. 2021 g.).
8. Litvinenko I.V. Imperativnyj mandat v novom oblachenii // Konstitucionnoe i mu-nicipal'noe pravo. 2008. N 2. S. 17-19.
9. Mil'shin Ju.N., Channov S.E. Municipal'noe pravo Rossii. M.: Dashkov i K, 2006. 404 s.
10. Provotorov R.A. Status deputata predstavitel'nogo organa municipal'nogo obrazo-vanija // Zakon i pravo. 2019. № 1. S. 47-50.
11. Sergeev D.B. Istochniki izbiratel'nogo prava sub#ektov Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. jurid. nauk. Vladivostok, 2003. 251 s.
12. Stremouhov A.V. Politiko-pravovoj diskurs po probleme deputatskogo mandata i ego vidov // Len-ingradskij juridicheskij zhurnal. 2018. N 1. S. 206 - 215.
13. Usmanova R.M. Mestnoe samoupravlenie kak vid obshhestvennoj vlasti // Aktual'nye problemy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravlenija: sodержanie i mehanizmy transformacii. Kursk, 2007. S. 100 - 103.
14. Fadeev V.I., Rautkina N.I., Mironov N.M. Municipal'nye vybory v Rossijskoj Fe-deracii. M.: Norma, 2006. 368 s.
15. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 N 131-FZ (red. ot 22.12.2020) "Ob obshhih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii" // [Jelektronnyj re-surs]. Dostup iz SPS «Kon-sul'tantPljus» (data obrashhenija: 03. 01. 2021 g.).

-
16. Federal'nyj zakon ot 12.06.2002 N 67-FZ (red. ot 31.07.2020) "Ob osnovnyh garanti-jah izbi-ratel'nyh prav i prava na uchastie v referendumе grazhdan Rossijskoj Federa-cii" // [Jelektronnyj resurs]. Dostup iz SPS «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 03. 01. 2021 g.).

Поступила в редакцию 08.01.2021.
Принята к публикации 12.01.2021.

Для цитирования:

Упоров И.В. Депутатский корпус муниципальных образований в системе публично-властных отношений: вопросы законодательного регулирования // Гуманитарный научный вестник. 2021. №1. С. 128-134. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2021/01/Uporov.pdf>