

**Е.Е. Шевилева**

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

## **ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПЕРЕД НАСЕЛЕНИЕМ**

Рассмотрена проблема отражения интересов населения представительными органами местного самоуправления в РФ. В частности, поднята проблема реализации трех основных элементов императивного мандата: наказов избирателей, отчетов перед избирателями и права избирателей на досрочный отзыв депутатов. В результате выявлен разрыв взаимосвязи между населением и представительными органами местного самоуправления, которые формируются непосредственно населением и должны в своей деятельности, в первую очередь, исходить из их интересов. Автором предложен ряд рекомендаций по повышению ответственности представительных органов местного самоуправления перед населением.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации единственным источником власти в России является ее многонациональный народ (Конституция Российской Федерации. Ст. 3, п.1). Однако весь народ не может участвовать в процессе принятия решений по различным причинам. В связи с этим и возникла необходимость внедрения института представительства. Представительный орган местного самоуправления (далее – МСУ) является одним из важнейших в структуре органов МСУ.

Различные аспекты деятельности представительных органов регулируются целым комплексом правовых актов: от Конституции РФ – до муниципальных правовых актов. Общие же принципы организации и функционирования представительных органов МСУ определены в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ [1]. В соответствии с указанным законом под представительным органом МСУ следует понимать орган МСУ, состоящий из депутатов, избираемых на муниципальных выборах, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [1. Ст.2, п. 1; ст. 35, п. 2]. Заметим, что в этом определении отсутствует ссылка на население, в то время как Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ (ст. 1, п. 1) делал акцент на то, что представительный орган избирается населением муниципального образования (далее – МО), обладает правом представлять его интересы и принимать от его имени решения. При новом подходе на первый план выступает сам факт решения вопросов местного значения, а не выражение интересов и воли населения. В связи с этим возникает проблема ответственности представительных органов МСУ перед населением.

Политологи выделяют ряд концепций, характеризующих роль депутата, его связь с представительным органом и избирателями:

а) депутат представляет свою партию: он защищает ее политическую программу, на основе которой был избран, и разъясняет ее;

б) депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей: он представляет, прежде всего, тех избирателей, которые голосовали за него и за его программу, сформулированные указы;

в) депутат представляет всех избирателей своего округа (в том числе и тех, кто голосовал против него или воздержался): он защищает общие интересы своего округа в различных сферах;

г) депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью, после избрания связь с избирателями отсутствует.

На основе указанных концепций различают два вида депутатского мандата:

1) свободный мандат, при котором депутат рассматривается как представитель всего народа, обязанный действовать в общегосударственных интересах. Это означает, что при выражении своей позиции депутат не связан с волей своих избирателей, не может быть ими отозван;

2) императивный мандат, при котором депутат рассматривается как непосредственный представитель той части населения, которая его избрала. Отсюда вытекают три его главных элемента: указы избирателей, отчеты перед избирателями и право избирателей на досрочный отзыв депутатов [2. С. 147].

Императивный мандат имеет ряд существенных преимуществ: он позволяет избирателям реализовывать свою волю, повышает ответственность депутатов перед населением, а значит, и ответственность всего представительного органа МСУ. Однако практически на местном уровне досрочный отзыв депутатов трудно реализовать, да и не каждый депутат может быть подвергнут подобной процедуре. Так, в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ [1. Ст. 24, п. 2.1] в отношении депутата представительного органа МСУ, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется. До 2001 года число таких депутатов в представительных органах МО РФ было не велико. Это было связано с тем фактом, что виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения устанавливались законом субъекта РФ [1. Ст.35, п. 3]. МО самостоятельно определяли приемлемую для себя избирательную систему и преимущественно применяли мажоритарную или смешанную. Однако в декабре 2010 года Президент РФ предложил внести изменения в федеральное законодательство, касающиеся избирательных систем на местном уровне. Так, Федеральным законом от 20.03.2011 № 38-ФЗ [3] были внесены изменения в Федеральный закон от 12.06.2002 №67-ФЗ [4. Ст. 35,38] и Федеральный закон № 131-ФЗ [1. Ст. 23, 24, 35.1], в соответствии с которыми теперь не менее половины депутатских мандатов в представительном органе муниципального района и городского округа с численностью 20 депутатов и более будут распределяться между списками кандидатов, выдвинутых партиями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

Таким образом, на выборах представительных органов указанных МО могут применяться как пропорциональная, так и смешанная избирательные системы. На выборах в муниципальных районах и городских округах с численностью

менее 20 депутатов, а также в поселениях и внутригородской территории города федерального значения могут все также применяться пропорциональная, смешанная или мажоритарная избирательные системы. С одной стороны, указанные изменения призваны расширить представительство партий на муниципальном уровне, а с другой – такие изменения влекут за собой сокращение механизмов влияния населения на систему управления в крупнейших МО и, в частности, на один из основных органов МСУ, принимающий большую долю общественно значимых решений. В тех же случаях, когда депутат избран по мажоритарной избирательной системе, отзыв все же возможно осуществить.

Основания для отзыва депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ и процедура отзыва указанных лиц устанавливаются уставом МО. Однако во многих уставах прописано лишь само право населения на отзыв депутата, а процедура же толком не раскрыта. Так, например, в 2006 году инициативная группа граждан безуспешно пыталась инициировать отзыв главы города Челябинска. Председатель избирательной комиссии города заявил СМИ, что «в уставе города лишь указано, что горожане имеют право отозвать мэра, а сама процедура отзыва не прописана». В Челябинской городской Думе отметили, что «для отзыва главы необходимы не эмоции, а вступившие в силу решения суда, подтверждающие наличие нарушений в действиях мэра». В мэрии же заявили, что акция по отзыву является провокацией. В итоге, все указанные органы последовательно отказали инициативной группе в отзыве мэра, так же как и Челябинский областной суд, куда указанная группа впоследствии обратилась с иском о нарушении их избирательных прав [5].

В тех же уставах, где процедура отзыва депутата раскрыта подробно, она оказывается чрезвычайно сложной. Например, в Уставе города Перми (Ст. 84.1–84.6) предусмотрены следующие этапы процедуры отзыва депутата: 1) создание инициативной группы численностью не менее 10 человек на собрании, где должны присутствовать не менее 50 граждан данного избирательного округа, обладающих избирательным правом; 2) регистрация инициативной группы при условии передачи в избирательную комиссию города Перми протокола собрания не позднее трех дней с момента его проведения; 3) сбор не менее 10 % от числа жителей города Перми, обладающих избирательным правом, – для назначения голосования по отзыву главы города – председателя Пермской городской Думы и не менее 15 % от числа избирателей соответствующего избирательного округа – для назначения голосования по отзыву депутата Думы (при этом все расходы, связанные со сбором подписей, ложатся на плечи инициативной группы); 4) проверка подписей избирательной комиссией; 5) назначение Пермской городской Думой голосования по отзыву депутата Думы; 6) проведение голосования по отзыву депутата. При этом депутат считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее 50 % избирателей, зарегистрированных в МО (избирательном округе).

Как показали исследования, в 1996–1998 годах инициировались отзывы в отношении 23 депутатов представительных органов МСУ. Голосование же состоялось лишь в 8 случаях, а отозваны были всего 2 депутата [6].

Наказы избирателей, то есть поручения избирателей депутатам представительного органа МО и выборным должностным лицам МСУ решить тот или иной вопрос, как еще одна характеристика императивного мандата практически не применяются. Проблема состоит в том, что на федеральном уровне эта форма непосредственной демократии не регламентируется, а законы о наказах избирателей есть только в семи субъектах РФ: Краснодарском крае, Амурской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Новосибирской и Пензенской областях [2. С. 137].

Отчеты перед избирателями, как правило, реализуются через выездные встречи депутатов с избирателями, работу с обращениями граждан, через средства массовой информации. Однако норма о подотчетности депутатов представительных органов МСУ в федеральном законодательстве не закреплена. Федеральный закон №131-ФЗ [1. Ст. 36, п. 5] закрепляет лишь подотчетность и подконтрольность населению главы МО. Что касается подотчетности депутатов представительного органа МСУ, то эта норма фиксируется в муниципальных правовых актах по усмотрению самих органов МСУ. Например, такое требование зафиксировано в уставах города Вологды (ст. 6, п. 5), города Геленджика (ст. 23, п. 3), Нефтеюганского района (ст. 22, п. 7) и др., а в уставе города Перми оно отсутствует.

Таким образом, представительный орган МО, формируемый жителями МО в целях реализации воли населения, фактически оказывается независимым от своих избирателей. При этом влияние органов государственной власти на деятельность органов МСУ с каждым годом все больше возрастает. В отношении представительных органов МСУ Федеральным законом №131-ФЗ предусмотрена возможность роспуска представительного органа МСУ законодательным (представительным) органом субъекта РФ по инициативе высшего должностного лица субъекта РФ [1. Ст. 73, п. 1], досрочного прекращения полномочий представительного органа в связи с вступлением в силу решения верховного суда субъекта РФ о неправомерности состава депутатов данного органа [1. Ст. 35, п. 16], досрочного прекращения полномочий представительного органа МСУ в связи с преобразованием МО [1. Ст. 35, п. 16, ст. 12]. В 2007 году Федеральный закон №131-ФЗ дополнен возможностью роспуска представительного органа МСУ по решению законодательного органа субъекта РФ в случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган МО в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания [1. Ст. 73, п. 21, 22]. И данные нормы на практике применяются весьма часто. В 2006 году Липецким областным советом депутатов был принят закон о роспуске Елецкого городского совета депутатов, который не успел в установленный срок привести устав города в соответствие с действующим законодательством и принять бюджет города на 2006 год. Такая же судьба постигла Канский районный совет Красноярского края, избранный 14 марта 2010 года. После избрания главы района из состава депутатов вопреки предложению губернатора края совет так и не

смог приступить к нормальной работе: на собираемых сессиях не было кворума. Из 20 депутатов на заседания совета систематически не являлись 8 человек, а по истечении трех месяцев губернатором был поставлен вопрос о роспуске совета и назначении новых выборов [7. С. 30–31].

В целях повышения ответственности представительных органов перед населением, которое формирует указанные органы и интересы которого они, в первую очередь, обязаны учитывать в своей деятельности, на наш взгляд, необходимо:

1) в Федеральном законе от 06.10.2003 №131-ФЗ уточнить определение представительного органа МСУ, раскрыв его сущность с точки зрения представления интересов населения и ответственности перед ним;

2) дополнить законодательство нормой о подотчетности депутатов представительного органа МСУ перед населением;

3) разработать и принять на местном уровне правовые акты о наказах избирателей и, по крайней мере, раскрыть в уставах всех МО процедуру отзыва депутатов;

4) более активно информировать граждан об их правах и, в частности, о праве на отзыв депутата.

Таким образом, представительные органы МСУ будут в большей мере зависеть от населения, что позволит реализовать его интересы. Это, в свою очередь, позволит повысить степень доверия населения к представительным органам МСУ и снизить степень социальной напряженности в обществе.

### **Список литературы**

1. Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации: Федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ.

2. Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный). – М.: Ось-89, 2008.

3. О внесении изменений в статьи 35 и 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с применением пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов: Федер. закон от 20.03.2011 № 38-ФЗ.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12.06.2002 №67-ФЗ.

5. Российский мэр – из касты неприкосновенных? [Электронный ресурс]//Pravda.ru. – 2010. – URL: <http://www.pravda.ru/politics/parties/other/15-10-2010/1053463-mer-0/> (дата обращения: 10.10.2011).

6. Данилов И. Отзыв депутатов еще не получил четкого процедурного оформления [Электронный ресурс]. – URL: <http://ivandanilov.ru/pub1.shtml> (дата обращения: 19.10.2010).

7. Щербаков А. Райсовет уходит, ничего не посоветовав //Российская Федерация сегодня. – 2010. – № 16–17.

Получено 26.01.2012