

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

С. Е. Чаннов*

Развитие конституционной ответственности депутатов представительных органов власти

Аннотация. В статье анализируются вопросы ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований, по чьей вине эти органы были распущены. Автор отмечает сложности, которые могут возникнуть с реализацией этой ответственности. Вместе с тем, по его мнению, использование данных мер является правильным и в перспективе можно ставить вопрос о расширении данного механизма. В статье автор ставит вопрос о возможности законодательного лишения депутатов, в отношении которых установлен факт бездеятельности, права баллотироваться на следующих выборах.

Ключевые слова: конституционная ответственность; представительные органы муниципальных образований; депутаты; уважительные причины; презумпция вины; Государственная Дума.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.041-047

Ответственность является неотъемлемым элементом правового статуса выборных должностных лиц в Российской Федерации. Лицо, получившее в результате волеизъявления избирателей статус представителя власти, и, в частности, статус депутата представительного органа, наделяется тем самым значительными полномочиями и определенными властными ресурсами. Однако одновременно у таких должностных лиц возникает и повышенная ответственность перед избирателями за реализацию возложенных на них полномочий.

Прежде всего речь здесь идет о так называемой позитивной ответственности, которая рассматривается «как осознанная и воспринятая депутатом социальная необходимость инициативного выполнения долга, всей суммы лежащих на нем обязанностей: политических, моральных, правовых»¹. Однако в определенных ситуациях, когда депутат не исполняет надлежащим образом свои обязанности, а то и использует их в личных либо в узкокорпоративных интересах, возникает вопрос и о применении к нему конкретных санкций, т.е. о возложении ответственности негативного характера.

¹ Малько А. В., Маркунин Р. С. Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № 2. С. 42.

© Чаннов С. Е., 2018

* Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС sergeychannov@yandex.ru
410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, д. 23/25, каб. 406

Правовая природа негативной ответственности депутатов в Российской Федерации различна. Разумеется, они могут привлекаться к уголовной, административной, дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой и иной ответственности, причем как именно в качестве депутатов, так и как обычные граждане (с поправкой на особенности их привлечения к ответственности, если такие законодательством установлены). В то же время для депутатов и в целом для выборных должностных лиц предусмотрена возможность привлечения к так называемой конституционной (или конституционно-правовой) ответственности.

Под конституционной ответственностью можно понимать «необходимость наступления неблагоприятных последствий за невыполнение (ненадлежащее исполнение) субъектами права своих конституционных обязанностей и за злоупотребление своими конституционными правами»². Депутат, ненадлежащим образом исполняющий свои обязанности по должности и тем более злоупотребляющий полученными правами, должен осознавать, что для него при определенных условиях вполне возможно наступление негативных последствий (санкций) в рамках механизма конституционной ответственности.

Применительно к местному уровню власти нормы об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в основном сосредоточены в гл. 10 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³. Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»⁴ конституционная ответственность депутатов представитель-

ных органов муниципальных образований была дополнена новым механизмом.

В пояснительной записке к законопроекту, внесенному Законодательным собранием Красноярского края, к проекту федерального закона «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» отмечалась проблема, связанная с отсутствием ответственности муниципальных депутатов, срывающих заседания представительных органов муниципальных образований в каких-то своих личных либо политических целях, а в некоторых случаях и сознательно, с тем чтобы добиться роспуска этих органов. Для противодействия таким явлениям было предложено установить запрет выдвигаться кандидатом при проведении досрочных выборов того же представительного органа муниципального образования при условии, если выборы назначены в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа в результате действий (бездействия) депутатского корпуса, что, по мнению авторов законопроекта, «будет мотивировать депутатов к осуществлению своих полномочий надлежащим образом, заставит депутатов искать компромиссы и договариваться в сложных ситуациях».

Однако, поскольку роспуск представительного органа может стать следствием действий лишь некоторой группы депутатов, при том что остальные будут стремиться надлежащим образом исполнять свои обязанности, было предложено «сделать исключение для лиц, являвшихся депутатами представительного органа, в отношении которых судом установлено отсутствие вины за действия, приведшие к роспуску представительного органа муниципального образования».

Данный законопроект был поддержан концептуально Правительством РФ⁵, Правовым

² Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 6, 8.

³ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

⁵ Официальный отзыв Правительства РФ от 28.04.2014 № 2587п-П15 на проект федерального закона № 447241-6 «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона “Об основных

управлением Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁶, а также Комитетом по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления⁷. Вместе с тем по нему был сделан ряд замечаний, сводящихся в целом к тому, что действующее законодательство не предусматривает специальной процедуры установления виновности либо невиновности депутатов в роспуске представительного органа муниципального образования.

В результате ко второму чтению законопроект был дополнен предложениями о внесении изменений и в ч. 4 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым депутаты представительного органа муниципального образования, распущенного в связи с непроведением правомочных заседаний, вправе в течение 10 дней со дня вступления в силу закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования обратиться в суд для установления факта отсутствия их вины за непроведение представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд. При этом суд должен рассмотреть заявление и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня его подачи. Данные положения вошли в принятый в итоге и подписанный Президентом РФ текст федерального закона без изменений.

В целом представляется, что в результате был создан достаточно действенный механизм борьбы с игнорированием депутатами представительных органов муниципальных образований их заседаний — проблемой, которая достаточно остро стоит на практике. Данная ответственность по своей сущности может быть определена как конституционная, а не муниципально-правовая, несмотря на то, что ее субъектами выступают депутаты представительных органов муниципальных образований. В отечественной правовой науке утвердилось мнение о том, что разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой (конституционной) ответственности производится по признаку того, перед кем (чем) она наступает: конституционно-правовая ответственность наступает перед государством, в то время как муниципально-правовая — перед населением муниципального образования⁸.

Рассматриваемый в настоящей статье вид ответственности депутатов представительных органов муниципальных образований закреплен в ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая носит название «Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством». В силу этого, с нашей точки зрения, нет сомнений, что она должна рассматриваться как конституционно-правовая, а не муниципально-правовая.

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»».

⁶ Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы от 26.03.2014 № 2.2-1/1594 по проекту федерального закона № 447241-6 «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» (первое чтение).

⁷ Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 03.07.2014 № 85/1 на проект Федерального закона № 447241-6 «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»».

⁸ См. об этом, например: *Шугрина Е. С.* Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5 ; *Алексеев И. А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2007 ; *Заболотских Е. М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : научно-практическое пособие. М. : Проспект, 2011.

При этом она носит индивидуальный характер, поскольку санкция в виде запрета выдвигаться кандидатом при проведении досрочных выборов того же представительного органа муниципального образования накладывается только на конкретных депутатов, несмотря на то, что наступает она за коллективные противоправные действия.

Вместе с тем представляется, что на практике возникают определенные вопросы по поводу реализации предусмотренных Федеральным законом от 03.02.2015 № 8-ФЗ мер. В частности, пока нельзя сказать однозначно: какими критериями должен руководствоваться суд при принятии решений о признании наличия или отсутствия вины депутата в роспуске представительного органа. Разумеется, в первом приближении все очевидно — вины депутата нет, если он посещал все заседания или отсутствовал на них по уважительной причине. Однако подход к определению уважительных причин может подвергаться различными судебными органами самым разнообразным трактовкам.

Правда, во многих муниципальных правовых актах⁹ приводятся перечни уважительных причин, препятствующих участию в заседаниях представительных органов муниципальных образований. Однако, во-первых, такие нормы есть далеко не везде, во-вторых, их перечень нередко формулируется как открытый. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 21 приложения к решению Совета депутатов города Белгорода от 23.09.2014 № 153¹⁰ уважительными причинами отсутствия депутата на заседании Белгородского городского совета являются документально подтвержденные болезнь, командировка, отпуск и *иные причины, объективно являющиеся уважительными*. В связи с этим,

например, в конкретном случае у суда может возникнуть вопрос: является ли уважительной причиной повышенная занятость депутата по основному месту работы (если он осуществляет свои полномочия на неосвобожденной основе), затруднения с транспортом и т.п.

Возникает вопрос и о доказывании этих уважительных причин. Поскольку, как справедливо отметил в своем заключении Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, «понятие “установление вины” в гражданском судопроизводстве вообще отсутствует... рассмотрение указанных вопросов возможно только в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение в отношении каждого из членов представительного органа муниципального образования, в отношении которого был принят закон субъекта Российской Федерации о роспуске». Соответственно, здесь должны действовать общие правила доказывания в гражданском судопроизводстве: каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом (ч. 1 ст. 56 ГПК РФ). Таким образом, именно депутат должен доказывать наличие причины, помешавшей ему принять участие в заседании представительного органа, и ее уважительность. Однако, если, например, в отношении болезни это сделать, как правило, несложно, то, например, в случае, если депутат не смог своевременно прибыть на заседание из-за поломки личного автотранспорта, у него могут возникнуть серьезные проблемы.

Надо сказать, что появление норм, согласно которым депутаты представительных органов муниципальных образований, допустивших

⁹ См., например: решение Совета депутатов сельского поселения Фруктовское Луховицкого муниципального района Московской области от 25.03.2010 № 53/6 «Об утверждении Регламента Совета депутатов сельского поселения Фруктовское второго созыва» // Фруктовая : информационный вестник. 2011. № 1 ; решение Улан-Удэнского городского совета депутатов от 18.06.2009 № 61-8 (ред. от 30.04.2014) «О принятии Регламента Улан-Удэнского городского совета депутатов» (с изм. и доп., вступ. в силу со дня истечения срока полномочий Улан-Удэнского городского совета депутатов IV созыва) // Правда Буриятии — Неделя. 2009. № 29.

¹⁰ Решение Совета депутатов г. Белгорода от 23.09.2014 № 153 «Об утверждении Регламента Совета депутатов города Белгорода» // Наш Белгород. 2014. № 74.

своими действиями (бездействием) роспуск представительного органа, лишаются права выдвигаться в тот же орган на следующих выборах, и лишь самостоятельно, при наличии такого желания, могут обратиться в суд, чтобы доказать отсутствие своей вины в этом роспуске, свидетельствует о фактическом закреплении презумпции их вины. Строго говоря, в данном случае презюмируется коллективная вина всего депутатского корпуса, а исключения из нее должны доказываться в индивидуальном порядке.

Закрепление презумпции вины привлекаемого к юридической ответственности субъекта в целом не характерно для отечественной правовой системы. В то же время в рамках конституционной ответственности в данном случае это видится вполне допустимым.

Наконец, говоря о возможных проблемах реализации рассматриваемого механизма ответственности, уместно согласиться с еще одним замечанием Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, который в своем заключении на законопроект указал, что из его текста неясно: какое количество заседаний должен пропустить без уважительных причин депутат, чтобы его признали виновным в роспуске: все, более половины либо иное. В результате «установление в судебном порядке факта бездействия конкретного депутата представительного органа муниципального образования в данном случае является крайне субъективным и накладывает на добросовестных лиц, не участвующих в срыве работы представительного органа, дополнительные обязанности по несению судебных расходов»¹¹.

Обратим также внимание на то, что изменения, внесенные в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» касаются установления ответственности депутатов представительных органов му-

ниципальных образований, распущенных на основании ч. 2.1 ст. 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем ч. 2.2 ст. 73 указанного Закона также предусматривает роспуск представительного органа муниципального образования, причем фактически по тому же основанию — непроведению правомочных заседаний. Разница лишь в том, что в ней речь идет о вновь избранном в правомочном составе представительном органе.

Вполне очевидно, что и во вновь избранном представительном органе муниципального образования могут иметь место те же проблемы, связанные с сознательным бойкотированием частью депутатов его заседаний. Не вполне понятно, почему в данном случае какая-либо ответственность таких депутатов законодателем не установлена.

Тем не менее, несмотря на некоторые отмеченные выше недостатки нового механизма ответственности и возможные сложности с его реализацией, еще раз отметим, что в целом он может быть оценен с положительной стороны. Более того, по нашему мнению, законодателю стоило бы задуматься и о распространении его и на другие случаи неисполнения депутатами своих полномочий.

Действительно, если в результате систематической неявки депутатов на заседание представительного органа этот представительный орган распускается, пострадавшим оказывается прежде всего население муниципального образования. Помимо прямых финансовых потерь, связанных с затратами на проведение новых выборов, бездействие представительной власти в течение длительного времени влечет нарастание нерешенных проблем на местном уровне.

Однако даже если неявки на заседания представительных органов власти не носят массового и систематического характера и представительный орган продолжает свою деятельность, бездействие части депутатов негативно сказывается на его функционировании. Депутат представительного органа муниципального образования,

¹¹ Заключение Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 03.07.2014 № 85/1.

даже исполняющий обязанности на неосвобожденной основе и при этом игнорирующий его заседания (а нередко и всю депутатскую деятельность), объективно не дает работать на благо муниципального образования другому лицу, которое могло бы занимать его место. Тем более недопустимым это смотрится в отношении освобожденных депутатов.

В связи с этим, как представляется, можно было бы обсудить в перспективе распространение запрета избираться в представительный орган власти следующего созыва на всех депутатов, ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности. И, кстати, речь здесь может идти не только о муниципальном уровне власти.

Так, по сообщениям средств массовой информации, часть депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ не только игнорируют ее заседания, но и не ведут практически никакой иной депутатской деятельности, полу-

чая при этом очень значительную для России заработанную плату¹². В связи с этим в 2016 г. были внесены изменения в Регламент Государственной Думы, позволяющие применять финансовые санкции к «прогульщикам»¹³. Почему бы — продолжая эту мысль — не поставить вопрос о лишении депутатов, в отношении которых факт их бездеятельности установлен (применительно к депутатам Государственной Думы этим занимается специальная рабочая группа), права баллотироваться на следующих выборах, с установлением права также оспаривать это решение индивидуально и в судебном порядке?

Разумеется, реализация подобного предложения потребует решения ряда вопросов, в том числе и поставленных выше применительно к механизму конституционной ответственности депутатов представительных органов. Однако, как представляется, сделать это вполне возможно.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев И. А.* Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2007.
2. Владимир Жириновский: «70 % депутатов — бездельники» // URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1724348.html>.
3. Госдума ввела штрафы для депутатов за прогулы пленарных заседаний // URL: <https://ria.ru/politics/20161116/1481470836.htm>.
4. *Заболотских Е. М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : научно-практическое пособие. — М. : Проспект, 2011.
5. Как заставить депутатов ходить в Думу? // URL: http://www.stoletie.ru/fakty_i_kommentarii/kak_zastavit_deputatov_khodit_v_dumu_685.htm.
6. *Колосова Н. М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. — М., 2000.
7. *Малько А. В., Маркунин Р. С.* Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. — 2013. — № 2.
8. *Шугрина Е. С.* Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 5.

Материал поступил в редакцию 28 декабря 2017 г.

¹² См., например: Как заставить депутатов ходить в Думу? // URL: http://www.stoletie.ru/fakty_i_kommentarii/kak_zastavit_deputatov_khodit_v_dumu_685.htm ; Владимир Жириновский: «70 % депутатов — бездельники» // URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1724348.html>.

¹³ Госдума ввела штрафы для депутатов за прогулы пленарных заседаний // URL: <https://ria.ru/politics/20161116/1481470836.htm>.

DEVELOPMENT OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF DEPUTIES AS MEMBERS OF REPRESENTATIVE BODIES

CHANNOV Sergey Evgenievich — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Employment-related and Labor Law in the Volga Institute of Management named P. A. Stolypin (RANEPA Branch)
sergeychannov@yandex.ru
410031, Russia, Saratov, ul. Sobornaya, d. 23/25, kab. 406

Abstract. *The article analyzes the issues of responsibility of deputies participating in representative bodies of municipal entities whose fault caused the dissolution of representative bodies. The author notes the difficulties that may arise with the implementation of such responsibility. However, in the author's opinion, it is efficient to employ such measures and in the future we can raise the issue of extension of this mechanism. The author raises the problem of possibility of legislative deprivation of deputies, in respect of whom the fact of omission to act is established, of the right to run for the next election.*

Keywords: *Constitutional responsibility, representative bodies of municipal entities, deputies, legitimate excuse, presumption of fault, State Duma.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Alekseev I. A. Municipal'no-pravovaya otvetstvennost': problemy` teorii i praktiki : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. — Rostov n/D, 2007.*
2. Vladimir Zhirinovskij: «70 % deputatov — bezdel`niki» // URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1724348.html>.
3. Gosduma vvela shtrafy` dlya deputatov za proguly` plenarny`x zasedanij // URL: <https://ria.ru/politics/20161116/1481470836.htm>.
4. *Zabolotskix E. M. Otvetstvennost` dolzhnostny`x licz i organov mestnogo samoupravleniya : nauchno-prakticheskoe posobie. — M. : Prospekt, 2011.*
5. Kak zastavit` deputatov xodit` v Dumu? // URL: http://www.stoletie.ru/fakty_i_kommentarii/kak_zastavit_deputatov_khodit_v_dumu_685.htm.
6. *Kolosova N. M. Konstitucionnaya otvetstvennost` v Rossijskoj Federacii. — M., 2000.*
7. *Mal`ko A. V., Markunin R. S. Otvetstvennost` i nakazanie deputatov v sovremennoj Rossii // Sovremennoe pravo. — 2013. — № 2.*
8. *Shugrina E. S. Osobennosti konstitucionno-pravovoj i municipal`no-pravovoj otvetstvennosti organov i dolzhnostny`x licz mestnogo samoupravleniya // Konstitucionnoe i municipal`noe pravo. — 2005. — № 5.*