

УДК 342.51

**К вопросу о безответственности муниципальных депутатов
перед населением в контексте формирования информационного
общества в России**

Соловьев Сергей Геннадьевич

заведующий кафедрой

«Социально-гуманитарные и правовые дисциплины»,
профессор кафедры «Теория государства и права, конституционное и
административное право»

ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»

(национальный исследовательский университет)

доктор юридических наук, профессор,
председатель Общественной палаты Миасского городского округа

454080, г. Челябинск, просп. Ленина, 76

E-mail: solovevsg@susu.ru,

контактный телефон – 8 (3513) 55-33-20

Предмет. *Статья посвящена анализу проблемных правовых вопросов, связанных с перспективами совершенствования механизма ответственности депутатов местного представительного органа перед населением.*

Цели и задачи. *Проанализировать основные проблемные аспекты избранной темы и предложить перспективные направления совершенствования содержания анализируемых правовых конструкций в условиях формирования информационного общества в России.*

Методология. *В работе использованы диалектический, логический, исторический, формально-юридический методы научного познания с применением эталонного, ценностного, системного и функционального подходов.*

Результаты. *В работе проведен анализ ключевых проблемных правовых вопросов теории и практики функционирования механизма ответственности депутатов местного представительного органа перед населением в условиях формирования информационного общества в России.*

Выводы. *В целях преодоления гарантируемой федеральным законодательством безответственности муниципальных депутатов перед населением в исследовании предложен комплекс правовых мер, направленных на совершенствование содержания анализируемой правовой конструкции.*

Статья выполнена при поддержке Правительства РФ (Постановление №211 от 16.03.2013 г.), соглашение №02.А03.21.0011.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципально-правовая ответственность, ответственность муниципальных депутатов.*

**On the question of the irresponsibility of municipal deputies
to the population in the context of the formation of the information
society in Russia**

Sergey G. Solovev,
Head of the Department «Social and Humanitarian and Legal disciplines»,
Professor of the Department "Theory of State and Law, Constitutional and
Administrative Law"
FSAEI of HE "South Ural State University"
(National Research University)
Doctor of Juridical Science, Professor,
Chairman of the Public Chamber in Miass

Object. *The article is devoted to the analysis of problematic legal issues related to the prospects for improving the mechanism of responsibility of deputies of a local representative body to the population.*

Goals and objectives. *To analyze the main problematic aspects of the chosen topic and suggest promising directions for improving the content of the analyzed legal structures in the context of the formation of the information society in Russia.*

Methodology. *The paper uses dialectical, logical, historical, formal and legal methods of scientific knowledge using reference, value, system and functional approaches.*

Results. *The paper analyzes the key problematic legal issues of the theory and practice of functioning of the mechanism of responsibility of deputies of a local representative body to the population in the context of the formation of the information society in Russia.*

Conclusions. *In order to overcome the Federal law-guaranteed irresponsibility of municipal deputies to the population, the study suggests a set of legal measures aimed at improving the content of the analyzed legal structure.*

The paper was written with the support of the Government of the Russian Federation (Decree No. 211 dated 16.03.2013 g), agreement No. 02.A03.21.0011.

Keywords: *local self-government, municipal legal responsibility, responsibility of municipal deputies.*

*Предвидеть – значит управлять.
Блез Паскаль*

Происходящая в настоящее время трансформация традиционных составляющих российского общества в информационное состояние обуславливает актуализацию и обострение многих длежащихся правовых проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в России. Одной из таких давних «болевых» точек является вопрос, связанный с эффективностью функционирования правовых процедур, регламентирующих механизм ответственности муниципальных депутатов перед населением, а

также обеспечивающих оперативность прекращения их полномочий при системном неисполнении ими депутатских обязанностей. На сегодня очевидным является тот факт, что должное функционирование института юридической ответственности депутата представительного органа местного самоуправления является необходимым условием эффективности деятельности не только конкретного муниципального депутата, но и всего представительного органа муниципального образования.

Однако, нормативно закрепленный в действующем законодательстве механизм ответственности муниципальных депутатов перед населением, предполагающий элементы свободного мандата (к слову, применяемого во многих зарубежных странах¹), неосуществимую процедуру отзыва муниципального депутата², отсутствие мер юридической ответственности за системное неведение приемов избирателей и неосуществление отчетов о проведенной работе, регулярное непосещение по неуважительным причинам заседаний представительного органа, неучастие в голосовании³,

¹ Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 34; Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 267; Fiorina M, Peterson P. The new American democracy. Harvard University, 1998. P. 214; Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 147.

² Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 29; Кондрашев А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №20. С. 39.

³ Тихалева Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением //

неосуществление предвыборных обещаний⁴, абсолютно не стимулирует народного избранника к должному исполнению его депутатских обязанностей.

В настоящее время указанный механизм депутатской ответственности все более не соответствует реалиям информационного общества, предполагающего использование широкого спектра информационно-коммуникативных технологий, обеспечивающих предельно высокую степень прозрачности деятельности депутата местного уровня и информированности населения о различных аспектах ее осуществления, а также широкие возможности оперативного публичного обсуждения депутатской деятельности и формирования общественного мнения у населения соответствующего избирательного округа.

Методология исследования

Исходя из анализа проработанности теоретических основ и опыта практического применения правовых конструкций, нормативно регламентирующих процедуры ответственности перед населением и сменяемости муниципальных депутатов, в рамках настоящего исследования предпринята попытка (при помощи диалектического, логического, исторического, формально-юридического методов научного познания с применением эталонного, ценностного, системного и функционального подходов) проанализировать основные проблемные правовые аспекты

Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №6. С. 42;
Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №1. С. 18;
Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Муниципальное право. 2009. №1. С. 25.

⁴ Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 11. С. 29.

обозначенной темы и предложить перспективные направления совершенствования анализируемых правовых конструкций в контексте формирования современного информационного общества.

**Современные правовые процедуры, регламентирующие
ответственность перед населением и ротацию депутатов выборного
органа местного самоуправления: проблемы теории и практики**

Несмотря на то обстоятельство, что в настоящее время наступает эпоха движения от представительной демократии к демократии непосредственной, прямой (при помощи сети Интернет) роль депутатов выборного органа местного самоуправления в системе местного самоуправления остается чрезвычайно важной. От ответственного исполнения муниципальными депутатами их обязанностей зависит качественно и оперативность решения многих вопросов местного значения. При этом (в соответствии с действующим законодательством) в своей деятельности депутаты муниципального уровня подконтрольны жителям муниципального образования, их избравшим.

Между депутатом выборного органа местного самоуправления и его избирателями возникает избирательное правоотношение, предполагающее права, обязанности и ответственность соответствующего депутата. В рамках данного правоотношения логичной представляется правовая конструкция, закрепляющая систему действенных санкций, налагаемых на муниципального депутата в случае неисполнения им обязанностей перед населением.

Однако, в настоящее время нормативно закрепленный в действующем законодательстве механизм ответственности муниципальных депутатов перед населением является в значительной мере номинальным в силу комплекса субъективных причин (корпоративная солидарность депутатского корпуса разных уровней, усилия последователей теории свободного мандата), а также ряда объективных причин (желание законодателя обеспечить стабильность и непрерывность функционирования системы

муниципальной власти, сохранить политическую стабильность в муниципалитетах, исключить механизмы сведения счетов с «неудобными» кандидатами, а также механизмы, дающие возможность использования результатов манипулирования общественным мнением).

При этом, отсутствие реально работающего механизма ответственности муниципальных депутатов перед населением порождает ряд серьезных проблем, ставящих под сомнение представительный характер современного статуса депутата местного представительного органа.

В качестве первой проблемы следует отметить то, что на сегодня в отношении депутата выборного органа местного самоуправления не предусмотрено никаких мер юридической ответственности перед избравшими его жителями муниципалитета за неосуществление действий, связанных с исполнением данных им предвыборных обещаний⁵. Как отмечает С.А. Авакьян, обесценение обязательств депутатов перед избирателями упразднило в целом их обязанность быть в контакте с избирателями⁶.

Однако, всем очевидно, что выбор избирателя голосовать за данного кандидата (а не за его конкурентов), обусловлен прежде всего его предвыборными обещаниями, которые он предполагает реализовывать в случае избрания. В связи с этим, в нашем понимании, предвыборные обещания кандидата (составляющие его предвыборную программу) должны формализовываться в единый юридически значимый документ, и его опубликование должно являться юридическим фактом, порождающим обязанности по исполнению взятых депутатом обязательств. Выдвижение

⁵ Необходимо ввести ответственность избранных депутатов за неисполнение предвыборных обещаний // URL:<https://www.roi.ru/48324/>(дата обращения: 24.03.2020).

⁶ Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 11. С. 28.

заведомо неисполнимых предвыборных обещаний⁷ или отсутствие же действий, направленных на выполнение предвыборных обязательств должно квалифицироваться как злоупотребление депутатом своим правом на предвыборную агитацию. Как точно отмечает В.А. Черепанов, «...утверждать иное - значит считать, что ... законодатель позволяет кандидату злоупотреблять своим правом на предвыборную агитацию и вводить избирателей в заблуждение»⁸.

При этом, в настоящее время следует учитывать тот факт, в условиях современной технологической революции имеется реальная возможность четко формализовать данные депутатом предвыборные обещания и принятые к исполнению наказы избирателей (начиная с получения им статуса кандидата в депутаты) в стандартизированной форме, размещаемой в индивидуальной странице депутата на сайте соответствующего местного представительного органа. В процессе заполнения указанной страницы, депутат может оперативно информировать избирателей о плане исполнения взятых на себя обязательств, текущей ситуации и принимаемых действиях по их решению.

Вторая проблема связана с тем, что в действующем российском законодательстве отсутствуют действенные правовые санкции за неосуществление депутатом муниципального уровня такого важного публичного элемента его деятельности, как проведение ежегодных отчетов о

⁷ Следует учитывать тот факт, что в России имеется судебный прецедент, связанный с отстранением от участия в выборах кандидата за включение в предвыборную программу заведомо неисполнимых пунктов. Подробнее: URL:<https://www.volzsky.ru/index.php?wx=16&wx2=13159> (дата обращения: 20.03.2020).

⁸ Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 5. С. 43.

проделанной работе⁹. При этом все более очевидным становится тот факт, что такие меры воздействия в отношении депутатов, как объявление депутату общественного порицания представительным органом, информирование избирателей через средства массовой информации, не представляют в современных реалиях действенных стимулов к проведению ежегодных отчетов о проделанной работе для недисциплинированных депутатов, игнорирующих исполнение указанной обязанности¹⁰.

Третья проблема обусловлена тем, что действующим российским законодательством не предусмотрено действенных мер юридической ответственности за систематическое непроведение муниципальными депутатами приема избирателей. Однако, если прием избирателей рассматривать в качестве основного средства контакта населения с депутатом, а также формы текущего контроля жителей за эффективностью деятельности депутатов муниципального уровня, то отсутствие серьезных мер юридической ответственности в отношении недисциплинированных депутатов, нарушающих установленный порядок приема граждан, представляется достаточно серьезной проблемой, требующей оперативного решения в действующем федеральном законодательстве.

В качестве четвертой проблемы следует указать то, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствуют действенные меры юридической ответственности в отношении муниципальных депутатов за

⁹ Об отчетах депутатов представительных органов муниципальных образований перед населением // <https://www.gkh.ru/article/94653-tchetah-deputatov-predstavitelnyh-organov-munitsipalnyh-obrazovaniy-pered-naseleniem?error=1&activityId=%7b7156150a-f1ce-4059-8468-5dea6d69e49d%7d> (дата обращения: 20.03.2020).

¹⁰ Когда население думает, что депутат должен купить ему унитаз, это неправильно! // URL:<https://www.business-gazeta.ru/article/374886> (дата обращения: 25.03.2020).

систематическое непосещение по неуважительным причинам заседаний местного представительного органа, также за произвольный уход с заседания местного представительного органа. В результате подобных действий муниципальных депутатов (неисполняющих свои обязанности или злоупотребляющих процедурными депутатскими правами на заседаниях местного представительного органа) представительные органы муниципалитетов достаточно часто сталкиваются с серьезной проблемой отсутствия кворума для принятия муниципальных правовых актов, необходимых для оперативного решения насущных для населения вопросов местного значения.

Пятой проблемной темой является то, что в действующем муниципальном законодательстве отсутствуют какие-либо санкции в отношении депутатов, искажающих легитимность процесса принятия решений местного представительного органа путем использования своих процедурных прав, дающих им возможность не принимать участие в голосовании по вопросам местного значения. В результате указанных действий муниципальных депутатов местный представительный орган, имея кворум для рассмотрения вопросов, принимает положительные или отрицательные решения относительно малым (от числа присутствующих на заседании) количеством голосов депутатов, что объективно ставит под сомнение их легитимность.

Шестой давней болевой точкой современного законодательства о местном самоуправлении является практически нереализуемая (декларативная) процедура отзыва депутата местного представительного органа. В научной литературе уже давно серьезные сомнения вызывает норма, закрепленная п. 2 ст. 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ о том, что депутат органа местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовали не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном

округе)¹¹. Очевидно, что без наличия практически реализуемой процедуры отзыва граждане чувствуют кратковременность осуществления ими народовластия. Реально действующая процедура отзыва депутатов позволила бы защитить избирателей от последствий бездействия неработающих депутатов и оперативно освобождать местные представительные органы от случайных людей, которые не чувствуют ответственности перед своими избирателями и на системной основе совершают деяния, описанные в вышеизложенных пунктах.

Комплекс правовых мер, направленных на ликвидацию гарантируемой федеральным законодательством безответственности муниципальных депутатов перед населением

Избирательное правоотношение между избирателями и победившим кандидатом не должно прекращаться после выборов. Депутат, приобретая специфические права и обязанности, приобретает и специфические формы ответственности. Однако, как показано выше, механизм ответственности муниципальных депутатов перед населением объективно нуждается в

¹¹ Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 33; Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. №3. С. 230; Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. №21. С. 25; Сергеев Д.Б. Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. №1. С. 50.

совершенствовании. При этом очевидно, отзыв должен являться крайней мерой ответственности, применяемой к депутату. Поэтому, с одной стороны, его конструкцию необходимо совершенствовать, а с другой стороны, в законодательстве необходимо закрепить систему иных работающих санкций, применяемых в отношении депутатов в определенной последовательности. Систему депутатских санкций нужно развернуть таким образом, чтобы она системно стимулировала депутатов исполнять свои обязанности, данные обещания и, в итоге, удовлетворять ожидания избирателей.

В целях достижения указанных задач нами предлагается следующий комплекс организационных и правовых мер, направленных на совершенствование системы нормативной регламентации процедур ответственности перед населением и ротации муниципальных депутатов.

Во-первых, в целях оперативного и всестороннего информационного отражения целей, содержания и эффективности работы депутатов муниципального уровня предлагается ввести непосредственно в законодательство Российской Федерации (не Субъектов РФ или муниципалитетов) нормы, устанавливающие:

1. Обязательность создания и ведения личных страниц депутатов на сайте местного представительного органа, включающих следующие обязательные элементы: карту проблем избирательного округа, предвыборные обещания депутата и меры по их реализации, график приемов избирателей и информацию по проведенным приемам, график и содержание периодических отчетов, вопросы избирателей и ответы депутата.
2. Обязательность наличия на сайте местного представительного органа и на личных страницах депутатов следующей информации о работе конкретного депутата: о посещении и досрочном оставлении заседаний (пленарных и комиссий), о неучастии в голосовании и о результатах голосования депутата по каждому вопросу повестки (пленарного заседания, комиссии).

Во-вторых, в целях совершенствования существующей процедуры отзыва муниципальных депутатов предлагается нормативно закрепить на

федеральном уровне следующие полномочия местного представительного органа:

1. Полномочия по установлению факта совершения муниципальным депутатом следующих деяний: систематическое (более трех раз в течение года) непосещение и досрочное оставление пленарных заседаний и заседаний комиссий, систематическое неучастие в голосовании, систематические нарушения регламента местного представительного органа; систематическое непроведение в установленный срок приемов избирателей; систематическое нарушение сроков письменного ответа на обращения избирателей, неосуществление в срок ежегодного отчета.

2. Полномочия по инициированию процедуры отзыва депутата местного представительного органа за виновное совершение вышеуказанных деяний.

В-третьих, в целях устранения гарантируемой федеральным законодательством безответственности депутатов местного представительного органа предлагается нормативно закрепить на федеральном уровне следующие правовые механизмы, направленные на совершенствование существующей процедуры отзыва депутатов местного представительного органа:

1) правовой институт выражения недоверия депутату местного представительного органа, предполагающий создание постоянно действующих персональных кабинетов избирателя на сайте избирательной комиссии муниципального образования и обеспечивающий возможность оперативного выражения избирателем недоверия муниципальному депутату посредством участия в соответствующем интернет-голосовании либо (что представляется более перспективным) путем отзыва своего голоса в персональном кабинете.

2) правовой институт отзыва депутата местного представительного органа, предполагающий дополнение стандартной формы голосования возможностью проведения интернет-голосования избирателей на сайте избирательной комиссии муниципального образования с установлением

минимального порога голосов избирателей для отзыва депутата, соответствующего количеству голосов, которыми был избран соответствующий депутат, при условии участия избирателей в количестве не меньшем количества избирателей, принявших участие при выборах соответствующего кандидата.

В-четвертых, в целях учета региональной специфики, традиций и обычаев, существующих в определенных субъектах РФ в сфере нормативной регламентации процедур ответственности перед населением депутатов местного представительного органа, есть смысл нормативно закрепить на уровне Российской Федерации право субъектов Российской Федерации детализировать содержание установленных на федеральном уровне мер депутатской ответственности, а также устанавливать специфические меры ответственности муниципальных депутатов, определив (в целях исключения возможных нарушений конституционного принципа, закрепленного в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) наиболее важные принципы данной правовой процедуры.

Подводя итог проведенному исследованию, хотелось бы особо подчеркнуть тот факт, что существующий механизм ответственности перед населением и ротации муниципальных депутатов является одним из ключевых элементов, обеспечивающих эффективность работы такой важной составляющей российской системы местного самоуправления, как местные представительные органы. В условиях информационного общества гарантируемая федеральным законодательством безответственность муниципальных депутатов перед населением все более не соответствует требованиям демократического политического режима, что объективно предполагает всесторонний научный анализ сложившейся ситуации и выдвижение предложений по ее исправлению. На решение указанных задач и направлено проведенное исследование.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27 - 30.
2. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа) // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №1. С. 18-25.
3. В Волгоградской области создан прецедент права // URL:<https://www.volzsky.ru/index.php?wx=16&wx2=13159> (дата обращения: 20.03.2020).
4. Когда население думает, что депутат должен купить ему унитаз, это неправильно! // URL:<https://www.business-gazeta.ru/article/374886> (дата обращения: 25.03.2020).
5. Кондрашев А.А. Особенности реализации конституционно-правовой ответственности в муниципальном праве Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. №20. С. 35-41.
6. Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21. С. 24-37.
7. Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М.: ЮРКОМПАНИ, 2012. 344 с.
8. Необходимо ввести ответственность избранных депутатов за неисполнение предвыборных обещаний // URL:<https://www.roi.ru/48324/>(дата обращения: 24.03.2020).
9. Об отчетах депутатов представительных органов муниципальных образований перед населением // <https://www.gkh.ru/article/94653-tchetah-deputatov-predstavitelnyh-organov-munitsipalnyh-obrazovaniy-pered-naseleniem?error=1&activityId=%7b7156150a-f1ce-4059-8468-5dea6d69e49d%7d> (дата обращения: 20.03.2020).

10. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 25 – 35.
11. Нудненко Л.А. Новеллы Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. о непосредственной демократии // Право и политика. 2004. № 3. С. 27-36.
12. Сергеев Д.Б. Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. №1. С. 48 - 54.
13. Соловьев С.Г. К вопросу о составе муниципального правонарушения // Муниципальное право. 2009. №1. С. 23-29.
14. Тихалева Е.Ю. Тенденции развития института ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. №6. С. 40 – 44.
15. Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. №3. С. 223-233.
16. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. N 5. С. 38-46.
17. Fiorina M, Peterson P. The new American democracy. Harvard University, 1998. 345 p.
18. Local Government in Europe: Trends and Developments / Ed. R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. 485 p.

