

*М.Н. Воронов,
заведующий кафедрой конституционного,
муниципального и международного права
юридического факультета
ХНУ имени В.Н. Каразина,
кандидат юридических наук, доцент*

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ
ОБ ОТЗЫВЕ ДЕПУТАТА МЕСТНОГО СОВЕТА**

Становление эффективного местного самоуправления является важнейшим фактором развития Украины как демократического и правового государства. Местное самоуправление выступает как институт гражданского общества и форма реализации муниципальной власти как непосредственно территориальной общиной, так и через систему ее представительных органов, других органов и должностных лиц. От степени демократичности системы местного самоуправления зависит способность ее элементов комплексно и оптимально решать вопросы местного значения в интересах каждого жителя - члена территориальной общины. Следует отметить, что ответственность местных советов как представительных органов местного самоуправления, их исполнительных органов, депутатов местных советов, сельских, поселковых, городских голов, других должностных лиц местного самоуправления является важным условием демократической и эффективной муниципальной власти.

Некоторые проблемные вопросы конституционно-правовой, муниципально-правовой и политической ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц, депутатов местных советов в своих научных трудах исследовали М. Баймуратов, А. Батанов, В. Борденюк, Л. Лабенская, П. Любченко, В. Синькевич, А. Чернецкая. В тоже время актуальные теоретические и практические вопросы муниципально-правовой

и политической ответственности депутатов местных советов требуют дальнейшего системного анализа.

П. Н. Любченко считает, что «ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления является важным элементом статуса этих органов и одной из основных гарантий местного самоуправления. Она способствует обеспечению функционирования местного самоуправления в интересах населения и общества в целом» [1, с.298]. С.В. Болдырев обращает внимание на то, что «назначение и функционирование института ответственности способствует более эффективному осуществлению системой местного самоуправления и ее отдельными элементами управленческой деятельности в обществе. В конечном итоге юридическая ответственность субъектов местного самоуправления обусловлена тем, что она является гарантией прав данных субъектов, ведь призвана обеспечить деятельность органов местного самоуправления в интересах граждан и общества» [2, с.380]. Е.В. Чернецкая определяет, что институт отзыва является важным правовым средством реализации правовых норм относительно юридической ответственности депутатов местных советов [3, с.13].

Отзыв депутата местного совета является мерой его публичной ответственности за свою деятельность или бездействие при выполнении депутатских полномочий. Природа депутатского мандата депутатов местных на современном этапе обуславливает специфику их публичной ответственности. Во-первых, в соответствии со ст. 2 Закона Украины «О статусе депутатов местных советов» «депутат местного совета является представителем интересов территориальной общины, избирателей своего избирательного округа» [4]. Во-вторых, новый избирательный закон о выборах депутатов местных советов предусматривает, что «право выдвижения кандидатов в депутаты Верховной Рады Автономной Республики Крым, областной, районной, городской, в том числе городов Киева и Севастополя, районного в городе совета реализуется избирателями в соответствующих многомандатных, одномандатных мажоритарных

избирательных округах через местные организации партий » (ч. 2 ст. 35 Закона Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов ») [5]. Право самовыдвижения предоставляется только кандидатам в депутаты сельских и поселковых советов. Таким образом, действующий избирательный закон существенным образом ограничил право быть избранным депутатом местного совета беспартийных членов территориальной общины. Считаем, что большинство депутатов местных советов осуществляют двойное представительство, с одной стороны, интересов территориальной общины, а также своих избирателей, а с другой стороны, соответствующей политической партии, которую они представляют в местном совете. Представляется, что публичная ответственность депутата местного совета сочетает в себе муниципально-правовую и политическую ответственность.

Сущность отзыва заключается в том, что это - предусмотренная законом возможность применения к народному избраннику принуждения в случае невыполнения им обязанностей или нарушения законов и других нормативно-правовых актов [6, с. 34].

Депутаты местных советов в Украине традиционно имеют императивный мандат в отличие от народных депутатов Украины, которые обладают свободным мандатом. В большинстве зарубежных стран депутаты местных органов самоуправления, как и депутаты парламентов, имеют свободный мандат. Такое положение обусловлено несколькими причинами. Одна из них, принципиально другой (противоположный) подход к пониманию природы депутатского мандата, назначения народных избранников, перечня их прав и обязанностей, степени и границ ответственности перед избирателями. Поэтому институт отзыва депутата почти не используется. В зарубежных странах справедливо считают, что только выборы являются объективным критерием оценки деятельности народного избранника за период каденции. Переизбрание депутата на

следующий срок является свидетельством доверия избирателей к нему лично и к той политической силе, которую он представляет в муниципальном органе. Противоположный результат является мерой политической ответственности соответствующей политической партии и ее представителя в соответствующем муниципальном органе.

Следует отметить, что в первой редакции этого Закона от 11 июля 2002 года № 93- IV основаниями отзыва депутата местного совета были: 1) нарушение депутатом местного совета положений Конституции и законов Украины; 2) пропуск депутатом местного совета в течение года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии, невыполнение им без уважительных причин решений и поручений совета и его органов; 3) несоответствие практической деятельности депутата местного совета основным принципам и положениям его предвыборной программы; 4) использование депутатского мандата в личных или корыстных целях; 5) систематическое нарушение депутатом местного совета норм депутатской этики. Кроме того, избиратели имели право поднимать вопрос об отзыве депутата местного совета также по другим основаниям, которые они сочтут существенными [7]. Есть перечень оснований отзыва народного избранника был более широким.

Также существенным фактором, который определенным образом влияет на критерии выбора оснований отзыва, является избирательная система. В 2002 году депутаты местных советов всех уровней в Украине избирались по мажоритарной системе относительного большинства. К тому времени уровень партийного вмешательства в избирательный процесс был достаточно ограниченным. Поэтому отзыв депутата местного совета в значительной степени было мерой муниципально-правовой ответственности, а не политической. Представляется, что перечень оснований отзыва депутата местного совета ранее был необоснованно расширенным и имел субъективный характер. По нашему мнению, к таким основаниям можно отнести п.п. 1,3,4, 5 вышеуказанного Закона. Формулировка этих оснований

именно в такой редакции предоставляла юридическую возможность достаточно широкого субъективного использования института отзыва депутата (иногда как средство политического давления власти на оппозиционных «некорманных» депутатов).

Логичным шагом на пути совершенствования законодательства о статусе депутата местного совета в контексте его отзыва следует считать принятие Верховной Радой Украины 20 ноября 2003 года Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины " О статусе депутатов местных советов "». В этом законе были ограничены некоторые субъективные основания отзыва, такие как использование депутатского мандата в личных или корыстных целях, систематическое нарушение депутатом местного совета норм депутатской этики, а также лишил избирателей права поднимать вопрос об отзыве депутата местного совета также по другим основаниям, которые они сочтут существенными [8]. В тоже время весьма обоснованным стало дополнение действующего законодательства относительно констатации факта нарушения депутатом местного совета положений Конституции и законов Украины исключительно по решению суда. Таким образом, законодатель отменил такие оценочные и неоднозначные основания отзыва, которые предоставляли возможность широкого, субъективного их трактовки и практического использования как со стороны властных институтов, так и со стороны заинтересованных избирателей.

В 2006 году выборы депутатов местных советов в Украине состоялись по новой избирательной системе. Депутаты сельских и поселковых советов избирались по мажоритарной избирательной системе относительного большинства. Депутаты районных, городских, районных в городах советов (в случае их создания), областных советов - по пропорциональной избирательной системе с закрытыми списками. Депутаты местных советов, которые были избраны по пропорциональной избирательной системе, представляли интересы не конкретных избирателей в определенных мажоритарных округах, а интересы территориальной общины в целом. Таким

образом, был существенно увеличен партийный фактор в механизме публичной ответственности. Депутат стал, прежде всего, представителем определенной политической партии или блока политических партий в представительном органе местного самоуправления.

В тоже время институт отзыва депутата местного совета не был отменен на законодательном уровне. 12 января 2007 года Верховная Рада Украины приняла Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно статуса депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым и местных советов». Законодатель дополнил ст.5 новым пунктом следующего содержания: "2) отзыва его политической партией (избирательным блоком политических партий), по избирательному списку соответствующей местной организации которой он был избран депутатом местного совета, в случае невхождения депутата местного совета (кроме депутата сельского, поселкового совета), избранного по избирательному списку соответствующей местной организации политической партии (избирательных блоков политических партий) в многомандатном избирательном округе, границы которого совпадают с границами соответствующего совета, в состав депутатской фракции соответствующей местной организации политической партии (избирательного блока политических партий) или его выхода из состава такой депутатской фракции в результате подачи депутатом личного заявления о выходе из депутатской фракции, или перехода депутата в другую депутатскую фракцию, или по другим основаниям, установленным высшим руководящим органом политической партии (избирательного блока политических партий), по избирательному списку соответствующей местной организации которой он был избран депутатом местного совета" [9] . В этом отношении в Украине изобрели так называемый институт «партийного императивного мандата». Сущностью этого специфического мандата является ответственность избранного кандидата исключительно перед своей партией (блоком), если он после подведения результатов выборов не войдет в

депутатскую фракцию в местном представительном органе, выйдет из ее состава по личному заявлению или перейдет в другую фракцию [10, с.314] . Таким образом, среди субъектов отзыва (жители, местный совет, объединения граждан) появились органы политической партии (блока).

Следует отметить, что проблема «партийного императивного мандата» в свое время стала предметом достаточно оживленных политических и юридических дискуссий. Возможность достаточно расширительного толкования и использования такого положения как «или по другим основаниям, установленным высшим руководящим органом политической партии (избирательного блока политических партий), по избирательному списку соответствующей местной организации которой он был избран депутатом местного совета» стало существенным инструментом давления на депутатский корпус, создание условий для использования «карманных депутатов», политических разборок с народными избранниками, которые имели и выражали собственное мнение.

Именно такое довольно субъективное основание и его свободное толкование и использование партийным руководством стало решающим для досрочного прекращения полномочий многих депутатов местных советов (например, по этому основанию был отозван депутат Харьковского местного совета V созыва В.И. Картавых, а также депутат Харьковского областного совета V созыва В.Е. Самусев). До введения «партийного императивного мандата» за период независимости Украины почти не было случаев использования процедуры отзыва депутата местного совета на территории Харьковской области по стандартной процедуре. Можно считать исключением, когда в начале 2005 года была попытка неудачного отзыва депутата Харьковского областного совета IV созыва Е.П. Кушнарева. Представляется, что это был классический случай использования института отзыва именно как политическое преследование политических оппонентов.

Неоднозначность института «партийного императивного мандата» и практики его использования обусловили решение Конституционного Суда

Украины (дело № 1-15/2008) от 27 мая 2008 года № 11-рп/2008). Конституционный Суд Украины признал неконституционным норму Закона о статусе депутатов местных советов, которая закрепляла так называемые «другие основания» для отзыва депутата по решению руководящих органов политической партии по избирательному списку соответствующей местной организации которой он был избран депутатом местного совета [11].

Благодаря принятию 10 июля 2010 года Закона Украины «О выборах депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» были отменены правовые основания существования «партийного императивного мандата». В этом избирательном законе была закреплена смешанная (пропорционально-мажоритарная) избирательная система по выборам депутатов районных, городских, областных, районных в городах (в случае их создания) советов. Половина депутатов избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства в одномандатных округах, то есть они представляют в местном совете одновременно интересы своих избирателей и политической партии, членами которой они являются. Вторая половина депутатов избирается по пропорциональной избирательной системе и представляют в совете политическую силу, де-юре не имея своих избирателей. В тоже время в действующем законодательстве Украины устанавливаются одинаковые для всех депутатов местных советов основания для отзыва. Так, закон Украины «О статусе депутатов местных советов» среди оснований досрочного прекращения полномочий депутата местного совета закрепляет возможность его отзыва избирателями (п.1 ст.5). Раздел V настоящего Закона «Отзыв депутата местного совета» устанавливает основания и механизм отзыва депутата местного совета. В ст. 37 Закона перечислены основания отзыва депутата: 1) нарушение депутатом местного совета положений Конституции и законов Украины, что установлено судом; 2) пропуск депутатом местного совета в течение года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии,

невыполнение им без уважительных причин решений и поручений совета и его органов; 3) несоответствие практической деятельности депутата местного совета основным принципам и положениям его предвыборной программы.

По нашему мнению, вышеупомянутые основания, за исключением пропуска депутатом местного совета в течение года более половины пленарных заседаний совета или заседаний постоянной комиссии, носят субъективный, диспозитивный характер, что позволяет их достаточно широкое толкование и использования, предоставляет возможности давления со стороны большинства совета или его руководства. Конечно, окончательное решение об отзыве депутата местного совета принимается его избирателями. Но сама процедура отзыва депутата может инициироваться местным советом. Считаем, что основания отзыва депутата местного совета должны быть объективными, четко сформулированными, имеющими императивный характер, не подлежащими расширительному толкованию.

Представляется, что действующая редакция Закона в значительной мере затрудняет реализацию процедуры отзыва депутата местного совета. Наряду с довольно неоднозначными основаниями отзыва депутата, многие проблемные вопросы возникают на каждом этапе реализации процедуры отзыва депутата. Данный Закон предусматривает возможность отзыва депутатов, избранных в одномандатных мажоритарных округах. В тоже время почти невозможно реализовать процедуру отзыва отношении депутатов, которые избраны по партийному списку.

Таким образом, законодательство о статусе депутатов местных советов в контексте их публичной ответственности требует совершенствования. Во-первых, необходимо концептуально определиться относительно природы депутатского мандата. Считаю целесообразным закрепление именно свободного мандата для депутатов местных советов. Мировой опыт внедрения свободного мандата для депутатов муниципальных органов показал свою эффективность в контексте публичной ответственности народного избранника. Во-вторых, действующее законодательство требует

внесения соответствующих изменений относительно унификации ответственности депутатов местного совета, как избранных в совет по различным избирательным системам. В-третьих, необходимо создать возможности для широкого информирования жителей территориальной общины о деятельности депутатов местного совета в совете, его органах и избирательном округе (в частности, о пропусках депутатами пленарных заседаний, заседаний постоянных комиссий, о графиках личных приемов депутата, об отчетах депутата о своей деятельности и т.д.). Такие шаги позволят создать эффективную систему взаимоотношений депутата местного совета с избирателями, местным советом, а также четкий механизм ответственности народного избранника как перед территориальной общиной, так и перед общиной, а также перед политической силой , которую он представляет в совете.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства [Текст]: монографія / П. М. Любченко. – Харків: Одиссей, 2006. – 352 с.
2. Болдирев С.В. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування [Текст] /Місьцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави: монографія /За редакцією Ю.М.Годики і В.А. Шумілка. – Х.: ТОВ «Одиссей», 2004. – 392 с.
3. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України [Текст]: монографія / О. В. Чернецька. – К.: Видавничий дім «Скіф», КНТ, 2008. – 144 с.
4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» /[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
5. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10

липня 2010 року //Відомості Верховної Ради України. –2010. –№ 15-16. – Ст. 491.

6. Сінкевич О. В. Інститут відкликання депутата місцевої ради: проблемні питання [Текст] / О. В. Сінкевич // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Право. Випуск 8. – № 934. – 2010. – С.33-36.

7. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV //Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст.290.

8. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" від 20 листопада 2003 року/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15/ed20031209>.

9. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» від 12 січня 2007 року/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/602-16>.

10. Савчин М. В. Правовий статус депутатів місцевих рад [Текст] /Муніципальне право України: підручник / За ред..Баймуратова М.О. 2-ге вид.доп. – К.: Правова єдність, 2009. -720 с.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад"(справа № 1-15/2008) від 27 травня 2008 року № 11-рп/2008/[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-08>.

Анотація. У статті розглядаються актуальні проблеми публічної відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема теоретичні та практичні аспекти удосконалення інституту відкликання депутата місцевої ради в контексті сучасних правових реалій. Автором зроблено низку пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства про статус депутатів місцевих рад.

Ключові слова: депутат місцевої ради, публічна відповідальність, відкликання депутата

Анотація. В статті розглядаються актуальні проблеми публічної відповідальності суб'єктів місцевого самоуправління, в частині теоретичні та практичні аспекти удосконалення інституту відкликання депутата місцевого ради в контексті сучасних правових реалій. Автор наводить ряд пропозицій по удосконаленню діючого законодавства о статусі депутатів місцевих рад.

Ключевые слова: депутат местного совета, публичная ответственность, отзыв депутата местного совета

Abstract. The article considers actual problems of persons of local self-government public responsibility, namely theoretical and practical aspects of the improvement of recall of a deputy of local self-government institution in context of modern legal realities. The author submits a number of offers on the improvement of current legislation on the status of deputies of local councils.

Key words: deputy of local council, public responsibility, recall of a deputy of local council