

# ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Ю.Н.Фокин, магистр юриспруденции, доктор медицины, профессор-хирург,  
депутат Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской  
области**

Одно из основных направлений современной политики Российской Федерации в области государственного строительства — совершенствование местного самоуправления как формы народовластия и организации публичной власти. Анализ результатов проводимых в России муниципальных реформ, в том числе и после вступления в юридическую силу Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее 131-ФЗ)<sup>1</sup>, свидетельствует, что по настоящее время остаются дискуссионными ряд проблем муниципальной теории и практики. В частности — нормативное регулирование правового статуса и оценка результатов деятельности депутата представительного органа муниципального образования (далее ПОМО).

Права, полномочия, формы и гарантии депутатской деятельности — это ключевые элементы, определяющие его правовое положение. Депутат приобретает особый правовой статус с момента получения на выборах непосредственно от избирателей «представительского» мандата. Это положение обеспечивает ему участие в нормотворческой функции, выражение воли избирателей и выполнение в установленные законодательством сроки их наказов.

Вместе с тем муниципальные депутаты — это не только одно из звеньев решения повседневных насущных проблем населения, но и самый «массовый» уровень демократии. Особенно актуально это для современной России, где наряду с динамично развивающимися политико-правовыми процессами отмечается низкая активность населения в самоуправленческих отношениях.

Это обусловлено тем, что большая часть населения муниципальных образований по сути самоустранилась от участия в решении злободневных вопросов поселений и занимает позицию «сторонних наблюдателей». С другой стороны, муниципальные власти порой игнорируют мнение инициативных жителей, а иногда противостоят их законным требованиям.

В настоящее время наиболее острыми вопросами в муниципалитетах являются проблемы в сфере жилищно-коммунального хозяйства (каче-

ство предоставляемых услуг управляющими компаниями, капитальный и текущий ремонт домов, рост тарифов, перебои с водо- и теплоснабжением), сохранение земельного фонда, охрана окружающей среды, принятие градостроительной документации, зонирование территории муниципальных образований, выбор приоритетных направлений расходования бюджетных средств и др. Для их решения по существу население вынуждено обращаться в органы государственной власти вплоть до Президента РФ. Примеров тому немало. Они регулярно освещаются в СМИ.

Складывающаяся ситуация чревата тем, что находящееся в стадии становления российское местное самоуправление может со временем потерять свою демократическую сущность и трансформироваться в разновидность бюрократической централизованной системы управления. В этой связи становится важным решение одного из актуальных вопросов муниципальной теории и практики — совершенствование организационно-правовых механизмов повышения эффективности деятельности представительных органов муниципальных образований. Его следует рассматривать во взаимосвязи «ПОМО-депутат», так как из депутатов формируются представительные органы, по результатам работы которых в избирательном округе и совете дается оценка деятельности ПОМО в целом.

Законодатель предполагает, что именно этот орган представительной демократии наиболее адекватно выражает волю и интересы населения городских (сельских) поселений. Особенность ПОМО заключается в том, что, во-первых, депутаты избираются непосредственно населением; во-вторых, вопросы, отнесенные к их компетенции, они решают коллегиально на заседаниях совета (профильных комиссиях); в-третьих, исключительно к их компетенции относится решение наиболее важных вопросов местного значения (принятие устава, бюджета, планов и программ развития муниципального образования и т.п.).

Юридическое понятие (категория) «правовой статус депутата ПОМО» является относительно новым для отечественного муниципального

права. К середине XX века проблема правового статуса (положения) вообще не выделялись в качестве самостоятельного научного направления. Только начиная с 70-х годов она получила достаточно широкую разработку в трудах ученых по теории государства и права.

Как известно, главные сферы деятельности депутата — представительный орган и избирательный округ. В то же время научные подходы к оценке результатов депутатской деятельности противоречивы, а утверждения жителей РФ о том, что 2/3 депутатов работают неудовлетворительно, носят субъективный характер.

Вместе с тем депутат в силу объективных причин не всегда может исполнить наказы избирателей в полном объеме. Основные из них — отсутствие по настоящее время федерального закона, определяющего основы правового статуса и гарантии деятельности муниципального депутата; сложившаяся система независимой представительной демократии в муниципалитетах: сельское (городское) поселение — район, а также порядок разграничения полномочий на всех уровнях власти и как следствие — «суверенизация» муниципальных образований.

В ФЗ-131 (ст.40) установлены лишь общие подходы к определению статуса депутата без определения его прав, обязанностей и гарантий деятельности. Полномочия депутатов закреплены в уставах конкретных муниципальных образований. Однако ряд вопросов требует законодательного урегулирования. Некоторые из них — убытие депутатов в рабочее время на заседание советов (комиссий); сохранение заработной платы за время отсутствия депутата на основном месте работы, компенсация нештатным депутатам оплаты проезда при исполнении депутатских полномочий, мера ответственности должностных лиц за уклонение от представления ответа на депутатское обращение или ограничение возможности исполнять депутату его обязанности, в частности, запрет на его участие в совещании при решении острых вопросов муниципальных образований.

В целом рассмотрение правового статуса муниципального депутата свидетельствует о том, что положения, содержащиеся в ст.40 ФЗ-131 об условиях беспрепятственного осуществления полномочий выборного лица местного самоуправления, выглядят декларативно. Особенно это относится к деятельности депутатов, работающих в ПОМО на непостоянной, непрофессиональной основе. Следует подчеркнуть, что в соответствии с ФЗ-131 депутаты-«общественники» составляют в советах подавляющее большинство — 90%.

Поэтому изучение результатов деятельности конкретных представительных органов власти, опыта работы муниципальных депутатов, в особенности работающих не на постоянной работе,

имеет не только важное научное, но и социальное значение. Решение данной проблемы должно иметь системный и комплексный характер.

На основе анализа данных научной литературы, законодательных и нормативно-правовых актов, а также обобщения собственного опыта депутатской деятельности в Совете депутатов Красногорского района представлено авторское видение совершенствования правового статуса и форм деятельности депутата ПОМО. Речь идет о формировании механизма повышения эффективности депутатской деятельности, который можно представить как совокупность правовых и организационных институтов, учитывающих объективные условия — государственную политику в области муниципального права и субъективные факторы — деятельность депутата в представительном округе и избирательном округе.

Правовой механизм — разработка проекта федерального закона «Основы правового статуса и гарантии деятельности депутата ПОМО» (как вариант — проект закона разработан автором статьи). Принятие данного закона позволит устранить пробелы, имеющиеся в ФЗ-131, а также установить единые требования законодателя в этом вопросе. В частности, представляется целесообразным конкретизировать понятийный аппарат, а именно следующие определения.

Представительный орган муниципального образования — это коллегиальный орган публичной власти, который формируется с учётом норм законодательства (федерального, субъекта РФ) о численности депутатов на определённый срок полномочий (от двух до пяти лет) посредством прямых или косвенных выборов для представления, выражения и защиты интересов населения, ответственный перед ним и государством за осуществление возложенных на него полномочий.

Депутат представительного органа муниципального образования — это представитель населения, избранный в соответствии с законодательством (федеральным, субъекта РФ) о выборах и уполномоченный от имени избирателей своего избирательного округа и муниципального образования представлять их интересы в органах публичной власти, а также в иных организациях по вопросам, отнесённым к его компетенции.

Правовой статус депутата ПОМО — это совокупность норм (прав, обязанностей, гарантий), регулирующих деятельность депутата как на профессиональной, так и на непостоянной основе при исполнении им депутатских полномочий. Предполагается, что это позволит унифицировать подходы к выбору наиболее оптимальной модели ПОМО с учётом особенностей структуры местного самоуправления конкретного муниципального образования. Организационные механизмы повышения эффективности деятельности депутата в представительных органах муниципальных образований представлены в табл.1.



Таблица 1.

## Организационные формы совершенствования деятельности депутата в ПОМО

№ п/п	Форма	Цель	Примечание.
1.	Профессиональная подготовка депутатов (семинары, циклы усовершенствования, участие в научно-практических конференциях, круглых столах и др.).	Повышение профессионального уровня депутатов по вопросам их полномочий.	Реализовано
2.	Проведение выездных заседаний совета и профильных комиссий.	Оперативное решение актуальных вопросов, быть в «шаговой доступности» к населению.	-
3.	Освещение в СМИ результатов деятельности ПОМО и депутатов.	Информирование населения о результатах деятельности совета и оценка населением результатов работы ПОМО.	Реализовано
4.	Широкое использование интернет-технологий в практике ПОМО и депутатов.	Оперативное решение организационных вопросов.	Реализовано
5.	Трансляция заседаний совета депутатов (комиссий) по местному каналу телевидения.	Доведение до широких слоёв населения о ходе обсуждения вопросов на совете, а также оценка населением деятельности ПОМО.	-
6.	Представление наиболее отличившихся депутатов и жителей к поощрениям от совета (награждение грамотой, ценным подарком).	Публичное признание заслуг населения и депутатов.	Реализовано
7.	Участие депутатов в общественной жизни муниципальных образований — района и сельского поселения.	Доведение до жителей своей гражданской позиции, общение с жителями и знание их проблем.	Реализовано
8.	Распределение финансовых средств, выделенных из бюджета района на реализацию наказов избирателей не только на спорт, образование, здравоохранение, культуру, но и на другие цели, в частности, оказание помощи нуждающимся жителям.	Оказание адресной помощи жителям.	-
9.	Представление актуальных вопросов от жителей избирательного округа на рассмотрение профильных комиссий совета и «час администрации» муниципального образования.	Оперативное решение острых или затянувшихся вопросов в избирательном округе.	Реализовано
10.	Ведение совместного приёма граждан районным депутатом и депутатами сельского поселения.	Оперативное решение вопросов, поставленных жителями.	реализовано
11.	Оплата труда помощников депутата.	Стимулирование и повышение эффективности работы помощников депутата.	-
12.	Внедрение в практику критериев объективной оценки (самооценки) деятельности депутата ПОМО.	Объективизация результатов деятельности.	Научно обосновано
13.	Представление годового отчета депутата с использованием современных компьютерных технологий.	Наглядная демонстрация результатов деятельности депутата.	Реализовано
14.	Участие депутата в корреспондентском расследовании.	Решение острых проблем жителей избирательного округа.	Реализовано
15.	Наставничество.	Оказание методической помощи начинающим депутатам.	Реализовано

Особо следует остановиться на критериях объективной оценки (самооценки) деятельности депутата в представительном органе и избирательном округе. Данные научной литературы свидетельствуют о том, что данный вопрос является малоизученным и только в некоторых субъектах РФ, а именно в муниципальном образовании «Заполярный район» Ненецкого автономно-

го округа предпринята попытка внедрить балльную оценку деятельности депутатов.<sup>1</sup> Используя в качестве основы данную методику, предлагается авторское видение его решения с выделением более четких критериев оценки деятельности депутата ПОМО. Как представляется, работу депутата в представительном органе целесообразно оценивать на основе следующих критериев.

Таблица 2

### Критерии оценки деятельности депутата в ПОМО

№ п/п	Критерии	Количество баллов
1.	Посещаемость и участие в работе совета	Каждое — 10
2.	Посещаемость и участие в работе постоянных комиссий совета	Каждое — 10
3.	Представление на рассмотрение постоянных комиссий совета вопроса от населения избирательного округа	Каждое — 10
4.	Рассмотрение вопроса от населения избирательного округа на совете с разработкой проекта решения	10
5.	Участие в формах непосредственного осуществления местного самоуправления	Каждое — 10
6.	Проведение годового отчёта перед избирателями о своей депутатской деятельности с представлением доклада в совет	10
7.	Публикации, в т.ч. научные, выступления в СМИ по актуальным вопросам муниципального образования	Каждое — 10
8.	Участие в общественных мероприятиях муниципального образования (митинги и торжества к праздничным датам, встречи в школах, вузах и др.).	Каждое — 10
9.	Наставничество — оказание методической помощи начинающему депутату	10
10	Направление депутатского запроса (обращения) и участие в их решении	65

На основе суммирования набранных баллов определяется степень активности деятельности конкретного депутата в совете. Результаты самооценки депутатской деятельности автора статьи в 2010-2011 гг. — 340 баллов, в 2011-2012 гг. — 310 баллов, 2012-2013 гг. — 320 баллов. Для оценки результатов деятельности депутата в избирательном округе впервые вводится понятие — индекс депутатской эффективности (ИДЭ), который рассчитывается следующим образом:

$$ИДЭ = \frac{\text{число положительно решённых вопросов (абс.ч)}}{\text{общее количество поступивших вопросов (абс.ч)}} \cdot 100\%.$$

Следует подчеркнуть, что ИДЭ может быть рассчитан как за определенный срок работы депутата, так и по профилю вопросов, поступающих от избирателей. ИДЭ автора статьи за 2010-

2011гг. — 69.3%, 2011-2012 гг. — 65.7 %, 2012-2013 гг. — 62.5%.

Таким образом, реализация на практике законодательных и организационных механизмов совершенствования правового статуса и гарантий деятельности депутатов в представительном органе и избирательном округе является основой не только для закрепления правового положения муниципальных депутатов в обществе и поднятия их престижа, но и повышения эффективности представительной власти в РФ.

<sup>1</sup>Работу депутатов НАО будут оценивать по баллам / ЗАКС. РУ, политическая жизнь Северо-Запада. - <http://www.zaks.ru/new/archive/view/49204/>