

УДК 342.553

## ВОЗМОЖНА ЛИ ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ МОРАЛЬНО-ЭТИЧЕСКИХ НОРМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЯ?

Комарова В.В.

*ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Москва, e-mail: VValentinaK@ya.ru*

В статье проведен анализ современного правового регулирования морально-этических аспектов в деятельности депутатского корпуса и выборных должностных лиц местного самоуправления. Выявлены определенные санкции в исследуемой сфере. Определены требующие решения проблемы и сформулирована авторская позиция по их решению.

**Ключевые слова:** правовой статус депутата; статус выборных должностных лиц; местное самоуправление; морально-этические нормы; нормативное регулирование, ответственность

## COULD THERE BE LEGAL LIABILITY FOR INFRINGEMENT OF MORAL AND ETHICAL STANDARDS IN THE ACTIVITY OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL?

Komarova V.V.

*State Educational Institution of Higher Professional Education «Moscow State Law Academy  
on behalf of O.E. Kutafin (MSLA)», Moscow, e-mail: VValentinaK@ya.ru*

The article analyzes the contemporary legal regulation of moral and ethical aspects in the work of deputies and elected officials of local government. Identified certain sanctions in the study area. Identified problems to be solved and the author's position is formulated to address them.

**Keywords:** legal status of the deputy; status of elected officials; local self-government; moral and ethical standards; regulatory responsibility

*Памяти Владимира Ивановича  
Фадеева посвящается*

Владимир Иванович Фадеев в своих трудах разрабатывал идею духовно-нравственных основ народного представительства в России [5. с. 12]; в рамках исследований депутатского мандата [3. с. 823; 1. с. 17], статуса депутата представительного органа муниципального образования как должностного лица и представителя власти [4. с. 1262] затрагивал вопросы этических, моральных правил поведения представителя народа, их закрепления в нормативных правовых актах.

Ученики, соратники, коллеги продолжим начатое безвременно ушедшим от нас одним из основоположников муниципального права России.

Эффективность деятельности местных органов власти во многом зависит от профессионализма, компетенции, морально-этических, деловых и нравственных качеств, высокой управленческой культуры глав муниципальных образований, муниципальных служащих и депутатов представительных органов местного самоуправления. От квалификации кадров органов местного самоуправления зависит результативность принимаемых решений и, в конечном счете, результаты социально-экономического развития муниципальных образований.

### Результаты исследования и их обсуждение

Остановимся на механизме реализации морально-этических норм в правовом статусе депутатов представительных органов местного самоуправления.

Вступая в должность, публичное лицо принимает на себя особые морально-этические обязательства, приносит присягу.

В целях установления единых этических норм и правил служебного поведения в деятельности публичной власти в современной России принято ряд нормативных актов (судебная власть, исполнительная власть, прокуратура, нотариат). Тем не менее, морально-этический аспект формирования и деятельности представительной власти в России, по мнению автора, не достаточен.

Представительный орган местного самоуправления в целом и каждый его депутат должны быть примером для населения, предпринимательских кругов и общественности. В связи с этим необходимо формировать корпоративную культуру муниципального управления в широком смысле и закрепить ее в письменной форме в качестве неформальных требований (этических норм, правил депутатской этики).

Объектом муниципального проступка депутата, выборного главы муниципального образования, является осуществление их

полномочий, конституционному провозглашению осуществления которых посвящены соответствующие положения Конституции РФ, законодательных и иных актов, включая акты органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, а также присягу, нормы этики, морали, нравственности, поскольку они учреждены выше названными актами.

Объективная сторона муниципально-го проступка депутата, выборного главы муниципального образования, раскрывает само содержание данного конкретного проступка и его отрицательные последствия, в том числе недолжное поведение в виде умаления достоинства его и умаления достоинства публичной власти, появления обоснованных сомнений в профессионализме, объективности, справедливости и беспристрастности. Субъектом этого проступка является депутат, выборный главы муниципального образования. Субъективная сторона – психологическое отношение муниципального проступка депутата, выборного главы муниципального образования, к своим противоправным и (или) аморальным действиям, поведению, бездействию и проч.

Законодательство Российской Федерации не связывает с принятием присяги депутата, выборного главы муниципального образования, каких-либо юридических последствий. Присяга налагает на них моральное обязательство честно и добросовестно исполнять долг носителя народного доверия.

Отдельного внимания заслуживает возможность такого основания, как прекращение полномочий депутата, выборного главы муниципального образования, за нарушение присяги. В таком случае присяга носит не чисто этическое значение, а наполненное юридическим смыслом (правовым содержанием).

По мнению автора, правовой институт персональной ответственности, воспитывающий в человеке стремление жить в гармонии с другими людьми, не посягая на свободу, честь и достоинство человеческой личности, должен быть закреплен в отношении представителей публичной власти, и прежде всего, представительной.

Практика приведения к присяге, должна быть применена к лицам, несущим бремя представительства интересов многонационального народа России – единственного источника власти и носителя суверенитета.

Это создало бы предпосылки формирования государственного аппарата и аппарата органов местного самоуправления нового, этического типа, для должностных лиц которого высшей ценностью стали бы человеческая жизнь, права и свободы.

В современной правовой действительности России прослеживается прямое и косвенное закрепление ответственности за нарушение депутатской этики.

Санкции за нарушение правил депутатской этики, как правило, восстановительные. Целесообразно распространить редкую, к сожалению, практику предупредительных санкций; негативных санкций в виде досрочного прекращения полномочий депутата путем отзыва избирателями (это в большей мере встречается в Республике Мордовия).

Нарушение морально-этических норм является основание для муниципально-правовой ответственности (как, например, в Уставе закрытого административно-территориального образования города Заречного Пензенской области от 19.12.2005 № 142 в ред. от 24.02.2014)<sup>1</sup>, в том числе основанием для отзыва (напр., как в Уставе Ельниковского муниципального района от 27.12.2005 № 109 в ред. от 18.10.2012)<sup>2</sup>.

Возможно, целесообразно было бы ввести процедуры досрочного прекращения полномочий депутата по решению политической партии; позитивные санкции.

Нарушение этических правил является **основанием для исключения из депутатской фракции** Собрания представителей муниципального образования Ленинский район Тульской области<sup>3</sup>.

За нарушение правил депутатской этики депутат может быть лишен **слова на определенное количество заседаний** (на одно или несколько, но не более 5, заседаний представительного органа муниципального образования поселок Оротукан<sup>4</sup>; но не более 3, заседаний Хурала представителей г. Кызыла<sup>5</sup>).

Информация о нарушении правил депутатской этики может быть **размещена в му-**

<sup>1</sup> «Заречье», № 52, 28.12.2005.

<sup>2</sup> «Ельниковская трибуна», № 12, специальный выпуск, 17.02.2006 (Устав); «Муниципальный вестник», № 16, 21.12.2012.

<sup>3</sup> Решение Собрания представителей муниципального образования Ленинский район от 26.10.2006 № 11-12 «Об утверждении Положения об объединении депутатов в Собрании представителей муниципального образования Ленинский район» // КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Решение Собрания представителей муниципального образования «поселок Оротукан» от 01.03.2007 № 19 «О статусе депутата» // КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> Решение Хурала представителей г. Кызыла от 08.09.2009 № 143 (ред. от 28.05.2013) «Об утверждении Положения о статусе депутатов Хурала представителей г. Кызыла» // «Бюллетень органов городского самоуправления г. Кызыла», № 5, 14.09.2009; «Кызыл неделя», № 2, спецвыпуск, 1 июля 2013.

ниципальных периодических печатных изданиях.

В Совете депутатов городского округа Троицк в г. Москве, в случае нарушения требований регламента в части этики выступления председательствующий на заседании Совета депутатов может **без предупреждения лишить выступающего слова с последующим лишением его права на повторное выступление**<sup>6</sup>.

Председательствующий на заседании Собрания представителей Районного Собрания представителей МО «Ульяновский район» **объявляет выступающему замечание**, если он допускает нарушения депутатской этики, а **при повторном нарушении лишает его слова**<sup>7</sup>.

По решению Собрания депутатов Хабаровского муниципального района, принятому большинством голосов присутствующих на заседании депутатов, депутат, нарушивший правила депутатской этики, может быть **лишен права выступления в течение всего дня заседания Собрания депутатов**<sup>8</sup>. **Председатель Ялуторовской городской Думы** (председательствующий на заседании Думы) во время ведения заседания имеет право **лишить выступающего слова**, если тот допускает нарушение депутатской этики<sup>9</sup>.

Отметим, что в некоторых случаях (например, согласно регламента Районного Собрания муниципального района «Жиздринский район») этические правила распространяются на всех выступающих или присутствующих на сессии, в том числе на депутатов, – они не имеют права на нарушение Регламента, оскорбительные или некорректные поведение, выступления и выражения. В этом случае **председательствующий** обязан немедленно предупредить нарушителя о недопустимости подобных действий

и потребовать от него соблюдения порядка и этических норм<sup>10</sup>.

Целесообразно отметить, что достаточно распространено не прямое, а **косвенное закрепление ответственности за нарушение депутатской этики**. Например, в Регламенте Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский район», содержится статья «Этика выступлений и дисциплина на заседании Совета»<sup>11</sup>, однако ответственность за нарушение этой нормы отсутствует.

Одной из гарантий инкорпорирования морально-этического аспекта в практику деятельности муниципального уровня власти, прежде всего депутатского корпуса, по мнению автора – надлежащий контроль исполнения депутатской этики.

Практика возложения контроля исполнения депутатской этики на «не профильные» комиссии, является негативным фактором в механизме реализации правил депутатской этики.

Например, «Положение о постоянной мандатной комиссии по депутатской этике, культуре, образованию и спорту», «О постоянной комиссии Воткинской городской Думы по правовым вопросам, обращениям граждан и депутатской этике»<sup>12</sup>.

Целесообразнее соединение полномочий в сфере контроля за исполнением депутатской этике на комиссии по соблюдению Регламента представительного органа местного самоуправления, статуса депутата (решения представительных органов муниципального района Уфимский район РБ от 15.11.2006 г.; муниципального района Мелеузовский район РБ от 25.10.2006 г.; муниципального района Чишминский район РБ от 19.10.2006 г.); по мандатам, Регламенту и Депутатской этике<sup>13</sup>, по вопросам депутатской деятельности и этике<sup>14</sup>.

<sup>6</sup> Решение Совета депутатов городского округа Троицк в г. Москве от 11.04.2013 № 626/107 «Об утверждении регламента Совета депутатов городского округа Троицк» // «Городской ритм», № 17, 25.04.2013.

<sup>7</sup> Решение Районного Собрания представителей МО «Ульяновский район» от 14.06.2013 № 42 «О регламенте Районного Собрания представителей муниципального образования муниципальный район «Ульяновский район» // «Вестник», № 54, 18.06.2013.

<sup>8</sup> Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 23.04.2013 № 55-306 «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Хабаровского муниципального района Хабаровского края» // «Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края», № 4 (часть 1), 30.04.2013.

<sup>9</sup> Решение Ялуторовской городской Думы от 27.05.2010 № 147-V ГД (ред. от 25.11.2010) «Об утверждении Регламента Ялуторовской городской Думы V созыва» // КонсультантПлюс.

<sup>10</sup> Решение Районного Собрания МО «Жиздринский район» от 29.05.2013 № 34 «О Регламенте Районного Собрания муниципального района «Жиздринский район» // «Искра», № 47-48, 14.06.2013.

<sup>11</sup> Решение Зеленоградского районного Совета депутатов от 28.02.2011 № 65 «Об утверждении Регламента районного Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский район» // «Волна», № 22, 23.03.2011.

<sup>12</sup> Решение Воткинской городской Думы от 28.09.2011 № 108 «Об утверждении Положения «О постоянной комиссии Воткинской городской Думы по правовым вопросам, обращениям граждан и депутатской этике» // КонсультантПлюс.

<sup>13</sup> Решение Думы Ольгинского муниципального района от 24.03.2008 № 10 «Об утверждении Положения о Комиссии по мандатам, Регламенту и Депутатской этике Думы Ольгинского муниципального района и Правилах Депутатской этики» // КонсультантПлюс.

<sup>14</sup> Решение Думы города Урай от 28.05.2009 № 41 «О постоянной комиссии Думы города Урай четвертого созыва» // КонсультантПлюс.

Как общее правило сегодня практикуется создание специальных комиссий по депутатской этике, по вопросам депутатской этики и порядка соблюдения норм депутатской этики при осуществлении полномочий депутатами (решения представительных органов Александровского района от 20.06.2012 г.; городского округа Шуя от 26.01.2011 г.; городского округа Тейково от 29.03.2013 г.; муниципального района от 28.04.2011 г.).

Закрепление контроля вопросов соблюдения депутатской этики за временными комиссиями (Решение городской Думы городского округа Тейково от 29.03.2013 г.; Решение Ивановской городской Думы от 26.05.2010 г.; Постановление Совета Кинешемского муниципального района от 20.10.2010 г.; Решение Совета городского округа Вичуга от 30.09.2010 г.) видится сомнительным – целесообразнее создание постоянных комиссий по обозначенным вопросам.

Именно по такому пути идут большинство муниципальных образований (например, Совет народных депутатов Александровского района; Дума города Урай; Дума города Нижневартовска; Дума; Дума городского округа Шуя и др.).

Итак: с целью соблюдения депутатами в работе общепризнанных норм морали и поддержания авторитета представителя населения, создания атмосферы доброжелательности, деловитости, взаимной поддержки и сотрудничества депутаты **вправе принять** нормативно-правовой документ о депутатской этике.

В заключении, по мнению автора, можно предложить как шаг на пути внедрения морально-этических норм в практику публичной власти на муниципальном уровне,

закрепление ответственности за нарушение этических правил – основанием ответственности кандидатов на выборные должности; депутата и выборного должностного лица местного самоуправления; их помощников; полномочия представительного органа (по установлению Правил депутатской этики, созданию специального органа, регулированию процедур рассмотрения нарушений и возложению ответственности<sup>15</sup>) [2. с. 7].

*Данная статья подготовлена в рамках выполнения мероприятия 2.4.1.1. Программы стратегического развития ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» на 2012–2016 годы: «Этико-правовое регулирование деятельности представительных органов власти в Российской Федерации».*

#### Список литературы

1. Варлен М.В. Фадеев В.И. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 2008. – 448 с.
2. Комарова В.В. Морально-этические нормы в деятельности органов представительства на муниципальном уровне (нормативно-правовое регулирование) // Право и государство: теория и практика. – 2014. – № 11. – С. 7–12.
3. Фадеев В.И. Депутатский мандат: понятие, принципы и виды // Lex Russica. – М.: Изд-во МГЮА, 2008. – № 4. – С. 820–838.
4. Фадеев В.И. К вопросу о депутате представительного органа муниципального образования как должностном лице и представителе власти // Lex Russica. – М.: Изд-во МГЮА, 2010. – № 6. – С. 1261–1275.
5. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. – М.: Юрист, 2014. – № 3. – С. 11–16.

<sup>15</sup> Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 23.04.2013 № 55-306 «Об утверждении Регламента Собрания депутатов Хабаровского муниципального района Хабаровского края» // «Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края», № 4 (часть 1), 30.04.2013.