



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

ЮРИДИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ
Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя

299000; г. Севастополь, ул. Ленина, 3; каб. 44; тел. 54-13-39

к № 03-19/25 от 01.12.2014
внесенному депутатом
Законодательного Собрания города
Севастополя Посметным В.А.

15 декабря 2014 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ №04-01/70-ЮУ

на проект Закона города Севастополя
«О статусе депутата Законодательного Собрания города Севастополя»
(рег. № 03-19/25 от 01.12.2014) во втором чтении

Юридическое управление Аппарата Законодательного Собрания города Севастополя провело правовую и лингвистическую экспертизы проекта закона города Севастополя «О статусе депутата Законодательного Собрания города Севастополя» рег. № 03-19/25 от 01.12.2014 во втором чтении (далее законопроект).

Основание для проведения правовой экспертизы законопроекта: статья 10 Закона города Севастополя от 03 июня 2014 года № 24-ЗС «О законах города Севастополя и постановлениях Законодательного Собрания города Севастополя», статья 28 Регламента Законодательного Собрания города Севастополя.

Предметом правового регулирования законопроекта являются статус депутата высшего законодательного (представительного) органа субъекта федерации.

На федеральном уровне данные правоотношения регулируются следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Конституция Российской Федерации;
- 2) Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На региональном уровне данные правоотношения регулируются следующими нормативными правовыми актами:

- 1) Уставом города Севастополя;
- 2) Законом города Севастополя от 10 июля 2014 года № 35-ЗС «О Законодательном Собрании города Севастополя».

Законопроектом определяются: статус депутата Законодательного Собрания города Севастополя (далее депутат), порядок осуществления им своих полномочий, гарантии деятельности депутата, запреты и ограничения в связи с деятельностью депутата, формы его деятельности, права и обязанности, связанные с деятельностью депутата, ответственность депутата.

По представленному законопроекту имеются следующие замечания.

1. Поправками к законопроекту предлагается дополнить его новой статьей 3, которой определить вопросы об ответственности депутата. По данной поправке имеются следующие замечания.

1.1. Положение пунктов «а» и «б» части 2, части 4 данной статьи об ответственности депутата перед избирателями и его отзыве являются неопределенными и не позволяющими применить такие нормы для установления меры ответственности депутата с определенными правовыми последствиями.

Во-первых, «волеизъявление избирателей» и «интересы избирателей» как элементы избирательного процесса и политической деятельности, не могут быть предметом формализованной оценки, позволяющей бесспорно установить факт их нарушения и применить к депутату меры ответственности. Таким же оценочным понятием является и «действия, порочащие звание депутата».

Во-вторых, на депутата не может быть возложена ответственность за деятельность представительного органа в целом, в том числе за принятые или не принятые законодательные акты, результаты голосования, за выполнение предвыборной программы депутата, реализованное принятием или непринятием законодательных актов представительным органом.

В-третьих, политическая деятельность, позиция при голосовании не может быть основанием для применения ответственности к депутату законодательного органа субъекта федерации, поскольку это не соответствует Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, как определено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П.

При этом по данному делу, согласно особому мнению судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука, мандат депутатов представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации при введении института отзыва депутата можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказаниями избирателей и возможностью отзыва ими депутата за невыполнение наказов избирателей. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата. По данным основаниям возможен отзыв лишь депутата, избранного по мажоритарной системе.

Также, согласно особому мнению судьи Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой, особому мнению судьи Конституционного Суда РФ М.В. Баглая и особому мнению судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова, и с учетом статуса депутата представительного органа, как представителя не определенного избирателя или группы избирателей, проголосовавших за него на выборах, а всех

избирателей субъекта федерации, а также с учетом тайного, а не открытого голосования на выборах, осуществление отзыва депутата определенными избирателями по мотивам «неисполнения волеизъявления избирателей», «невыполнения предвыборной программы», «неоправдания доверия избирателей» и т. п. - является неконституционным и неосуществимым.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П определено, что предусматриваемые законом субъекта федерации основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления не должны допускать расширительную интерпретацию, должны содержать гарантии недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к должностному лицу как основание его отзыва, должен исключать общую негативную оценку деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами.

Тем же Постановлением оговорено единство требований и правового механизма реализации института отзыва депутата представительных органов на государственном и муниципальном уровне публичной власти, а также обязательность права отзыва депутата на судебную защиту, что предполагает проверку обоснованности отзыва и обязанность ее доказывания.

1.2. В части 3 и 4 статьи имеются ссылки на законодательство об ответственности депутата и его отзыве. Действующим законодательством, а именно Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, предусмотрено только прекращение депутатских полномочий в установленных данным законом случаях, а Регламентом Законодательного Собрания – только меры председательствующего в отношении лиц, нарушающих порядок проведения заседаний. Каких-либо иных мер ответственности депутата, в том числе и за невыполнение обязанностей депутата, несоблюдение регламента, действия, порочащие звание депутата – ни федеральным законодательством, ни действующим законодательством города Севастополя не установлено. Также законодательством не установлено и порядка отзыва депутатов.

Таким образом, положения статьи 3 законопроекта имеют исключительно декларативный характер, неопределенное содержание; в части определения оснований ответственности депутата и мотивов его отзыва не соответствуют статусу депутата представительного органа власти; не могут быть применены ввиду отсутствия законодательного урегулированного порядка применения мер ответственности и отзыва депутата.

2. Статьей 26 регулируются вопросы, относящиеся в большей степени к деятельности Законодательного Собрания города Севастополя, чем к статусу и формам деятельности депутата, а именно принятие Законодательным Собранием постановления о проведении депутатского расследования. Целесообразно изменить формулировку данной статьи, урегулировав ею право депутатов на требование проведения депутатского расследования, а не право Законодательного Собрания на проведение депутатского расследования.

3. Положение части 3 статьи 28 о праве депутата на преимущественное право выступления в средствах массовой информации должно быть уточнены, в том числе путем принятия законов города Севастополя или подзаконных актов,

регулирующих вопросы освещения деятельности органов власти города Севастополя средствами массовой информации.

Замечаний лингвистической экспертизы по соблюдению требований юридической техники по законопроекту не имеется.

Обобщенный вывод: законопроект в целом соответствует положениям федерального законодательства и законодательства города Севастополя и может быть рассмотрен Законодательным Собранием города Севастополя. В то же время поправка к законопроекту, предусматривающая дополнение его новой статьей 3 не может быть согласована Юридическим управлением по основаниям, указанным в пункте 1 настоящего заключения.

Начальник Юридического управления
Аппарата Законодательного Собрания
города Севастополя

Е.А. Близнюк