

Г. Садовникова*

СТАТУС ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И СТАТУС ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА: ВОПРОСЫ СОВМЕСТИМОСТИ

В юридической практике нередко возникают вопросы, ответы на которые можно найти лишь анализируя нормативные правовые акты в системной связи с доктринальными источниками, широко применяемыми Конституционным Судом РФ в обоснование своих правовых позиций. Так, важное значение имеет вопрос о совместимости статуса депутата представительного органа муниципального образования со статусом должностного лица, поскольку от его решения зависит возможность несения таким депутатом уголовной ответственности за преступление, субъектом которого может быть только должностное лицо.

Итак, является ли депутат представительного органа муниципального образования должностным лицом в смысле, придаваемом этому понятию в Примечании к ст. 285 УК РФ? Выполняет ли он организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления? Очевидным можно считать ответ только на второй вопрос, что касается первого, то судебная практика по нему неоднозначна. Так, кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного суда РФ от 29 марта 2007 г. по делу В. подтвержден вывод суда первой инстанции о том, что осуществляя как депутат представительного органа местного самоуправления – городского Совета депутатов, – функцию представителя власти, то есть, являясь должностным лицом, В., используя свое должностное положение депута-

та, совершил уголовно наказуемые действия¹. Признавая такого депутата должностным лицом, Суд аргументировал свой вывод тем, что:

а) в муниципальных образованияах депутаты представительного органа местного самоуправления, обладающего правом принимать от имени местного населения обязательные решения, действующие на территории муниципального образования по предметам, отнесенным уставом этого образования к его ведению, **осуществляют законодательно-нормотворческую власть**;

б) при таких обстоятельствах депутат представительного органа местного самоуправления **является представителем власти, то есть должностным лицом**.

Для ответа на вопрос о том, может ли являться депутат вышеуказанного органа должностным лицом – следовательно, субъектом должностного преступления, – необходимо коснуться некоторых вопросов статуса депутата представительного органа муниципального образования, в том числе его функций, а также юридической природы депутатского мандата.

Статус депутата в Российской Федерации, в том числе депутата представительного органа местного самоуправления, регулируется международно-правовыми актами, Конституцией РФ, федеральным законодательством, нормативными правовыми актами субъекта РФ, нормативными правовыми актами местного самоуправления, к которым относятся и уставы муниципальных образований.

С точки зрения юридической природы законодательной власти, которая может осуществ-

ляться исключительно государственными органами (парламентами) или народом на референдуме, нельзя признать, что какой-либо орган, в том числе представительный, не входящий в систему органов государственной власти, может быть наделен законодательными полномочиями, а следовательно, осуществлять «законодательно-нормотворческую власть». Ст. 12 Конституции РФ устанавливает: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Указанный термин – «законодательно-нормотворческая власть», очевидно, не может быть применим к представительным и иным органам местного самоуправления, которые наделены нормотворческими, но не законодательными функциями.

Позиция Конституционного Суда РФ, выраженная в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» о местном органе государственной власти, «который по своей природе и месту в системе публичной власти не может выступать в качестве законодательного органа», применима и к органу местного самоуправления, который осуществляет именно местную, а не государственную власть, и в силу этого не может быть носителем законодательной (или «законодательно-нормотворческой») власти.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с изм. и доп. на 9 февраля 2009 г. в ст. 4 устанавливает: «Законодатель-

* Садовникова Галина Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права России ГОУ ВПО «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина».

¹ Справочно-правовая система КонсультантПлюс. Раздел «Судебная практика».