

***ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ
ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ЛИЧНОСТИ,
ПРАВА И
ГОСУДАРСТВА***

УДК 342.534

А.В. Савоськин

кандидат юридических наук, доцент

советник судьи

Уставного Суда Свердловской области,

доцент кафедры публичного права

Уральский государственный экономический университет

E-mail: savoskinav@yandex.ru

**«ЗАБЫТЫЕ» ПРАВА ДЕПУТАТОВ
ЧАСТЬ 2. ПРАВО ДЕПУТАТОВ
ИНИЦИИРОВАТЬ ВОТУМ НЕДОВЕРИЯ**

Аннотация: представленная статья является второй из цикла статей о правах депутатов вышедших из регулярного и массового употребления, а также о правах депутатов формально закрепленных, но нормативно неурегулированных, а потому нереализуемых на практике и зачастую неизвестных народным избранникам. Предметом исследования являются непосредственно права депутатов, а не полномочия представительного органа власти.

Настоящая статья содержит анализ права депутатов различных уровней власти инициировать процедуру выражения недоверия соответствующим органам власти и должностным лицам, а также меры по нормативному совершенствованию указанного права.

Ключевые слова: депутат, права депутатов, вотум недоверия, выражение недоверия.

Выражения недоверия является традиционным полномочием парламента. Более того возможность выражения недоверия является важнейшим признаком парламентаризма и одним из краеугольных камней в системе разделения властей.

Большинство научных исследований на тему парламентского недоверия проводились более 10 лет назад. Они освещали взаимоотношения Государственной Думы и Правительства, то есть исследовался правой институт выражения недоверия в целом, без надлежащей оценки роли депутатов в этом процессе. Также скромным оказался объем научных изысканий о выражении недоверия на региональном и местном уровнях.

Как нам кажется, ослабление внимания к вотуму недоверия объясняется, прежде всего, явно незначительной практикой его применения. Так, несмотря на относительно подробную регламентацию федеральным законодателем института недоверия и

наличие самостоятельных законов в отдельных субъектах Федерации, случаи выражения недоверия единичны.

На федеральном уровне инициатива выдвижения недоверия Правительству РФ была реализована лишь единожды в 1995 году в связи с террористическим актом в Буденновске¹. На региональном уровне примеров несколько больше, но и они крайне фрагментарны. Так, нами выявлено всего 10 случаев выражения недоверия: Главе администрации Алтайского края в 2005 году², уполномоченному по правам человека в Московской области в 2005 году³, вице-губернатору Санкт-Петербурга в 2001 году⁴, начальнику УВД Ивановской области в 2006 году⁵, Правительству Народного Хурала республики Калмыкия в 1999 году⁶. Рекордсменами в этом списке являются депутаты Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, дважды

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 21.06.1995 № 895-1 ГД «О недоверии Правительству Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 26.06.1995. № 26. Ст. 2446.

² Постановление Алтайского краевого Совета народных депутатов от 31.03.2005 № 137 «О выражении недоверия Главе Администрации Алтайского края» // Алтайская правда. 05.04.2005. № 92.

³ Постановление Московской областной думы от 28.12.2005 № 2/164-П «О выражении недоверия Уполномоченному по правам человека в Московской области Крыжову С.Б.» // Ежедневные Новости. Подмосковье. 14.01.2006. № 5.

⁴ Постановление Законодательного Собрания Санкт-Петербурга от 20.06.2001 № 511 «О выражении недоверия вице-губернатору Санкт-Петербурга - председателю Комитета по управлению городским имуществом Администрации Санкт-Петербурга В.Л.Назарову» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 26.09.2001. № 9.

⁵ Постановление Ивановской областной Думы от 22.09.2006 № 299 «О выражении вотума недоверия начальнику УВД Ивановской области генерал-майору милиции А.Ю. Забегалову» // Собрание законодательства Ивановской области. 06.10.2006. № 26 (308).

⁶ Постановление Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия от 12.01.1999 № 50-II «О выражении недоверия Правительству Республики Калмыкия» // Известия Калмыкии. 15.01.1999. № 6.

выражавшие недоверие правительству Республики (1997 и 1998 годы)¹ и по одному разу главе Республики (2005 год)² и отдельным членам правительства Республики (1999 год)³.

Другой проблемой связанной с реализацией депутатами вотума недоверия является отсутствие необходимой правовой базы на уровне региональном и местном уровнях.

Учитывая заявленную тему статьи, абстрагируемся от института парламентского недоверия (доверия) в целом и рассмотрим роль депутатов в его инициировании. Это необходимо по двум причинам. Во-первых, роль депутатов-инициаторов является решающей для успешности реализации всей процедуры. Во-вторых, многие региональные депутаты не осведомлены о своем праве инициировать вотум недоверия должностным лицам, назначенным с участием законодательного (представительного) органа власти субъекта Федерации.

Несмотря на то, что Федеральное Собрание РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и местные

¹ Постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 23.01.1997 г. № 17-1 «О недоверии и отставке Правительства Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 17, 18, 19 (январь, февраль); Постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 24.09.1998 г. № 6-6 «О выражении недоверия Правительству Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1998. № 6(31) (сентябрь).

² Постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 31.03.2005 г. № 28-10 «О выражении недоверия Главе Республики Алтай, Председателю Правительства Республики Алтай М.И. Лапшину» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2005. № 24(30) (март – апрель).

³ Постановление Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай от 04.06.1999 № 12-63 «О выражении недоверия членам Правительства Республики Алтай» // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1999. № 12(37) (июнь).

представительные органы образуют единую систему представительной власти¹ вопросы выражения недоверия и роль отдельных депутатов в этом процессе реализуются ими по-разному.

На федеральном уровне предложение о выражении недоверия может вносить группа численностью не менее одной пятой от общего числа депутатов Государственной Думы РФ. При этом недоверие может быть выражено только Правительству РФ.

В субъектах Федерации возможность выражения недоверия законодательным (представительным) органом власти значительно шире (в сравнении с федеральным уровнем). Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предполагает возможность выражения недоверия как главе субъекта (в том числе избранному), так и руководителям органов исполнительной власти субъекта Федерации, в назначении которых парламент принимал участие. Требование к численности инициативной группы сформулировано только в отношении главы субъекта и составляет не менее чем одну треть от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа[12, п.3 ст. 19]. О процедуре выражения недоверия в отношении иных должностных лиц федеральный законодатель умалчивает.

¹ Карасев А.Т., Савоськин А.В., Морозова А.С. Представительная власть как вид публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2009. № 6. С. 138.

На местном уровне институт недоверия в классическом его варианте федеральным законодательством не предусмотрен. Наиболее близким к недоверию является институт удаления главы муниципального образования в отставку, инициаторами которого могут выступить не менее чем одна треть от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования. Следует подчеркнуть, что общие принципы процедуры удаления в отставку на местном уровне и процедуры недоверия на государственном уровне - совпадают (включая императивное требования к численности инициативной группы депутатов).

Также отметим, что несмотря на отсутствие в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» института недоверия, он учрежден и функционирует в отдельных муниципальных образования на основании решений соответствующих местных представительных органов. В качестве примера можно привести: Решение Элистинского городского Собрания «О недоверии конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности Главы Мэрии г. Элисты»¹, Решение Думы г. Братска «Об утверждении Порядка выражения недоверия должностным лицам администрации города Братска»², Постановление Городской Думы г. Калуги «Об

¹ Решение Элистинского городского Собрания от 17.05.2012 № 1 «О недоверии конкурсной комиссии по проведению конкурса на замещение должности Главы Мэрии г. Элисты» // Элистинская панорама. 18.05.2012. № 69.

² Решение Думы г. Братска от 27.02.2012 № 368/г-Д «Об утверждении Порядка выражения недоверия должностным лицам администрации города Братска» // Братские вести. 07.03.2012. № 13.

утверждении порядка выражения недоверия должностным лицам муниципального образования «Город Калуга»¹, Решение Тольяттинской городской Думы Самарской области «О Положении о порядке выражения недоверия Тольяттинской городской Думой»² и другие.

Переходя к анализу законодательства субъектов, отметим, что возможность выражения недоверия главе субъекта Федерации продублирована в конституциях (уставах) почти всех субъектов (исключение составляют, например, Челябинская и Волгоградская области, Камчатский и Пермский края, Еврейская автономная область и некоторые другие). В то же время возможность выражения недоверия иным должностным лицам встречается в региональных актах значительно реже. Удивительно, но такие акты представлены менее чем в половине субъектов Федерации.

Представленность вотума недоверия иным (кроме главы субъекта Федерации) лицам в конституциях (уставах) субъектов РФ

№ п/п	Наименование субъекта РФ	Статья конституции (устава), предусматривающая возможность выражения недоверия иным (кроме главы субъекта РФ) лицам
1.	Алтайский край	ст. 85
2.	Архангельская область	п. 8 ст. 32
3.	Астраханская область	пп. 9 п. 2 ст. 17
4.	Белгородская область	п. «д» ст. 26

¹ Постановление Городской Думы г. Калуги № 155 от 25.05.1999 г. «Об утверждении порядка выражения недоверия должностным лицам муниципального образования «Город Калуга» // Калуга вечерняя. № 27. 3-9 июля. 1999.

² Решение Тольяттинской городской Думы Самарской области от 21.01.1998 г. № 211 «О Положении о порядке выражения недоверия Тольяттинской городской Думой» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5.	Брянская область	пп. «р» п. 3 ст. 48
6.	Владимирская область	пп. «д» п. 3 ст. 13
7.	Воронежская область	пп. 6 п. 4 ст. 32
8.	Кабардино-Балкарская Республика	пп. «в» п. 1 ст. 100
9.	Калужская область	пп. «е» п. 5 ст. 22
10.	Карачаево-Черкесская Республика	п. «ц» ст. 84
11.	Кировская область	п. «н» ст. 42
12.	Курганская область	п. «д» ст. 95
13.	Липецкая область	пп. 3 п. 3 ст. 30
14.	Москва	пп. 16 п. ст. 35
15.	Московская область	пп. «е» п. 3 ст. 42
16.	Мурманская область	пп. «к» п. 2 ст. 59
17.	Ненецкий автономный округ	пп. «д» п. 2 ст. 25
18.	Нижегородская область	пп. 6 п. 3 ст. 31
19.	Новосибирская область	пп. 1 п. 1 ст. 36
20.	Оренбургская область	п. «к» ст. 36
21.	Орловская область	п. 5 ст. 55
22.	Приморский край	пп. 6 п. 3 ст. 29
23.	Республика Дагестан	п. 8 ст. 68
24.	Республика Ингушетия	п. 14-1 ст. 76
25.	Республика Карелия	пп. 3 п. 3 ст. 41
26.	Республика Марий Эл	пп. «л» п. 1 ст. 71
27.	Республика Саха (Якутия)	п. 1 ст. 83
28.	Республика Северная Осетия-Алания	п. 32. ст. 71
29.	Республика Хакасия	п. «ц» ст. 79
30.	Санкт-Петербург	ст. 37
31.	Саратовская область	пп. «н» п. 3 ст. 44
32.	Сахалинская область	пп. 7 п. 2 ст. 20
33.	Ставропольский край	ст. 37
34.	Тамбовская область	пп. «п» п. 3 ст. 54
35.	Томская область	ст. 85
36.	Тюменская область	ст. 42
37.	Хабаровский край	п. 5 ст. 34
38.	Чеченская Республика	пп. 6 п. 2 ст. 85
39.	Чукотский автономный округ	пп. 6 п. 3 ст. 34
40.	Ярославская область	пп. 6 п. 3 ст. 38

Показателен тот факт, что даже в тех субъектах Федерации, которые закрепили право парламента выражать недоверие иным (кроме главы субъекта РФ) лицам, практически повсеместно отсутствует надлежащая правовая регламентация процедуры

реализации этого права депутатами. Региональный законодатель ограничивается общими фразами и ссылками на федеральное законодательство и конституцию (устав) субъекта Федерации. Например, ст. 180 Регламента Думы Московской области предусматривает следующее правило: «Дума вправе выразить недоверие Губернатору Московской области в случаях и в порядке, установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Уставом Московской области». Считаем, что в законодательстве субъекта Федерации процедура выражения недоверия должна быть урегулирована полностью.

Следует отметить положительный опыт тех регионов, чьи законы предусмотрели процедуру реализации вотума недоверия, в том числе должностным лицам, назначенным с участием законодательного (представительного) органа. Так, распространенным является правило о том, что инициатива выражения недоверия должна исходить от одной трети депутатов, а окончательное и автоматическое решение вопроса об отставке соответствующих должностных лиц происходить после повторного выражения недоверия законодательным (представительным) органом¹.

¹ Закон Ставропольского края от 12.10.94 г. № 6-кз «Устав (Основной Закон) Ставропольского края» // Ставропольская правда. № 198-199. 14.10.1994.

Спорной представляется гл. 30 Устава Томской области: «Выражение доверия должностным лицам администрации области»¹. Согласно ей группа депутатов Думы Томской области численностью не менее одной трети от установленного числа депутатов Думы вправе внести в Думу мотивированное предложение о выражении недоверия Губернатору Томской области, а также его первому заместителю, заместителям Губернатора, *любым* руководителям органов и структурных подразделений Администрации области. Решение Думы о недоверии первому заместителю Губернатора Томской области влечет за собой рассмотрение в течение одного месяца вопроса о новом назначении и согласовании с Думой кандидатуры первого заместителя Губернатора Томской области (фактически это отставка первого заместителя). Решение Думы о недоверии заместителям Губернатора Томской области, руководителям органов и структурных подразделений Администрации области носит для Губернатора Томской области рекомендательный характер. Думается, что в приведенном примере законодатель Томской области превысил число должностных лиц, в отношении которых парламент может выражать недоверие. Однако, сам подход представляется интересным и перспективным.

Отсутствие в законах субъектов Федерации процедуры выражения недоверия должностным лицам, назначенным с участием законодательного (представительного) органа, является существенным

¹ Устав (Основной Закон) Томской области (принят решением Томской областной Думы от 26.07.1995 № 136) // Томский вестник. № 154. 30.08.1995.

препятствием не только на пути реализации депутатами своего права, но и контрольного полномочия парламента в целом. Можно предположить, что в тех субъектах Федерации, где процедура выражения недоверия специально не регламентирована, применяется общее правило о праве любого депутата вносить проекты постановлений представительного органа, в том числе о выражении недоверия. Однако, на практике, отсутствие механизма реализации права может заблокировать его реализацию. Поэтому считаем необходимым унифицировать процедуру выдвижения недоверия в законодательных (представительных) органах власти субъектов РФ. Для этого достаточно дополнить п. 2 ст. 24 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» фразой «по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов». В этом случае правовая норма будет выглядеть следующим образом: «Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, *по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов*, вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в назначении которых на должность он принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Групповой способ инициирования недоверия в отношении должностных лиц назначенных с участием парламента (а именно одна

треть депутатов) предложен не случайно. Таково федеральное предписание о минимальном количестве депутатов при инициировании недоверия главе субъекта, и таково же требование к инициативной группе во всех субъектах Федерации, уже регламентировавших процедуру выражения недоверия. Таким образом, предложенная поправка коррелирует и с федеральным законодательством, и с имеющейся в субъектах Российской Федерации практикой. Надеемся, что реализация нашего предложения активизирует депутатов и вдохнет новую жизнь в правовой институт парламентского недоверия.

A.V. Savoskin

candidate of law, associate professor

judge advisor of Statutory Court of the Sverdlovsk region

associate professor of the public law department

in the Ural State Economic University

E-mail: savoskinav@yandex.ru

**THE «FORGOTTEN» RIGHTS OF DEPUTIES
PART 2. THE RIGHT OF DEPUTIES
TO INITIATE A NO-CONFIDENCE VOTE**

Abstract

The presented paper is the second of a cycle of articles about the rights of the deputies who have left the regular and mass use and also about the rights of deputies which are formally fixed, but normative not settled, and therefore unrealized in practice and often unknown to people's deputies. The subject of the study is directly the rights of deputies, not the powers of the representative body of power.

The present article contains the analysis of the right of deputies of various levels of the power to initiate the procedure of expression of distrust to relevant authorities and officials and also measures for standard improvement of the specified right.

Keywords

Deputy, rights of deputies, no-confidence vote, expression of distrust.