

ИНСТИТУТ ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Давыдова Н.Ю.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Отзыв депутата, выборного должностного лица – это досрочное прекращение его полномочий на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с соблюдением требований федеральных законов, законов субъекта РФ и устава муниципального образования.

Характеризуя эту меру ответственности, некоторые правоведы проводят аналогию с неизбранием кандидата в депутаты (на выборную должность)[1]. С этим трудно согласиться. Отзыв имеет принципиальные отличия от избрания кандидата, как минимум, по целям, основаниям и функциям, выполняемым в системе правового регулирования местного самоуправления[2].

У правоведов отношение к институту отзыва в муниципальном праве далеко не однозначное. Так, по мнению *Е.С. Шугриной*, введение института отзыва направлено на усиление связи выборного лица местного самоуправления с населением. За короткое время избирательной кампании не всегда просто оценить деловые качества депутата. Кроме того, качества, необходимые для избрания, и качества, необходимые для принятия управленческих решений, – разные. Институт отзыва позволяет вносить достаточно оперативно коррективы в деятельность выборных лиц местного самоуправления. Такой механизм нужен, по своей природе он является достаточно демократичным[3].

Как демократическую меру рассматривают отзыв депутата представительного органа муниципального образования и некоторые другие авторы. По их мнению, логично, что судьбу депутата решают те, кто его избрал. И тут не нужны посредники в лице каких-либо органов, которые могут более обоснованно, квалифицированно определить, годится депутат для продолжения осуществления депутатских полномочий или нет. В муниципальных образованиях вся деятельность депутатов на виду у населения, ее результаты находятся под постоянным наблюдением избирателей, и именно избиратели – самые добросовестные и беспристрастные судьи и оценщики всего сделанного и не сделанного теми, кого они облекли ответственными полномочиями[4]. Если применительно к членам парламента эта мера концептуально не приемлема по причине отсутствия у парламентариев императивного мандата и в связи с тем, что парламентарии осуществляют волю всех граждан, а не только избирателей соответствующего округа (если они избирались по одномандатным округам), то по отношению к депутатам представительного органа муниципального образования ее осуществление вполне оправданно. Местное самоуправление – это свободная самоорганизация населения городов и сел, и избиратели вольны в выборе путей и способов воздействия на тех, кому они доверяют вести дела местного сообщества.

С.А. Авакьян подчеркивает, что институт отзыва не следует оценивать только с политической точки зрения – в связи с императивным или свободным мандатом депутата. Надо подходить к ситуации с практической точки зрения: если избиратели проголосовали за избрание соответствующего депутата, а он не работает в этом качестве, совершил действия, дискредитирующие представительный орган и его самого, не делает все необходимое, чтобы оправдать надежды избирателей, они могут поставить вопрос об отзыве данного депутата и избрании другого своего представителя[5].

В связи с тем, что Конституция РФ не содержит положений об институте отзыва, вопрос о конституционности закрепленных в законодательстве субъектов РФ и в правовых актах органов местного самоуправления норм об отзыве стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. В частности, в Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П Конституционный Суд РФ рассмотрел вопрос о конституционности положений об отзыве депутата представительного органа, содержащихся в Законе Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы», и признал установление института отзыва депутата в законах субъектов РФ не противоречащим Конституции РФ.

В Постановлении от 1 декабря 1998 г.[6] Центральная избирательная комиссия РФ отметила, что рассматриваемый институт является важной составной частью непосредственной демократии, организации и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Право на отзыв депутатов, выборных должностных лиц является реальным проявлением принадлежащей народу власти, одним из средств контроля избирателей за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц.

Противоположную позицию по отношению к отзыву депутата занимают некоторые судьи Конституционного Суда РФ. Так, судья Конституционного Суда РФ *Т.Г. Морщакова* в своем особом мнении на Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П указывает, что действующее избирательное законодательство исходит не из обязанности, а из добровольности участия в выборах (ст. 3 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации») и потому не устанавливает высоких требований к явке избирателей для голосования. При таких условиях введение института отзыва депутата (равно как и члена выборного органа местного самоуправления) избирателями практически не исключает ситуации, когда депутат, получивший на выборах относительное большинство голосов, может быть лишен мандата голосами других избирателей, вообще не голосовавших или голосовавших за других кандидатов. Кандидаты, проигравшие выборы, считает *Т.Г. Морщакова*, смогли бы использовать отзыв, чтобы ставить вопрос о лишении полномочий своих политических противников. В то же время институт отзыва не согласуется с идеями плюрализма в парламентской деятельности и может быть направлен против парламентского меньшинства, что не соответствует условиям функционирования представительной системы в демократическом обществе и

противоречит основам конституционного строя (а именно положению п. 1 ст. 1 Конституции РФ, согласно которому Российская Федерация есть демократическое государство). Аргументы аналогичного содержания приводят в своих Особых мнениях судьи Конституционного Суда РФ *Н.В. Витрук, М.В. Баглай и А.Л. Кононов*[7].

Отзыв депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления как мера ответственности обладает значительным потенциалом и должен быть предусмотрен в уставах всех муниципальных образований. Разумеется, закрепление данного института в уставах муниципальных образований не означает обязательной его реализации. Введение института отзыва выборного лица местного самоуправления направлено не столько на ограничение деятельности депутата или иных лиц, сколько на повышение их ответственности за принимаемые решения[8]. В то же время возможность отзыва, установленная в уставах муниципальных образований, должна быть реальной.

В настоящее время реализация отзыва затруднена, во-первых, в связи с ограничениями, введенными Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Законом от 6 октября 2003 г.) в части необходимости подтверждения судом фактов, являющихся основаниями для отзыва, во-вторых, потому что основания для отзыва, а также правовой механизм его реализации (как это будет показано ниже), предусмотренные в уставах муниципальных образований, в большей степени способствуют предотвращению отзыва, чем его реализации, в-третьих, по причине недостаточной активности населения в использовании возможности контроля в различных его формах за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, в-четвертых, из-за отсутствия в бюджетах муниципальных образований достаточных финансовых средств для проведения голосования по отзыву[9].

Право отзыва депутата является одним из средств контроля избирателей за осуществлением депутатом своих полномочий, закрепленных законодательством. Оно не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы депутата, создания препятствий его законной деятельности. Право отзыва используется в случаях, когда невозможны либо исчерпаны иные средства обеспечения законности деятельности депутата.

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке (ч. 2 ст. 24 Закона).

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что в практике «уставного» регулирования общественных отношений, связанных с отзывом депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления используются два подхода к установлению оснований для отзыва. Первый из них основывается на буквальном толковании нормы ч. 2 ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г. и

предполагает точное ее воспроизведение в уставе муниципального образования с оговоркой о том, что отзыв по иным основаниям не допускается[10].

В основу второго подхода положено расширительное толкование упомянутой выше нормы Закона от 6 октября 2003 г. Он проявляется в том, что в уставах ряда муниципальных образований дается подробный перечень противоправных решений и действий (бездействия) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, которые могут повлечь отзыв этих лиц. Причем в данный перечень нередко включаются действия (бездействие) ответственных субъектов морально-этического характера, которые не могут быть квалифицированы как правонарушение и подтверждены в судебном порядке.

В обобщенном виде (при всем многообразии) «составы правонарушений», являющиеся основанием для отзыва депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, закрепленные в уставах муниципальных образований, укладываются в следующую «схему».

Основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления являются подтвержденные в судебном порядке:

1) нарушение (несоблюдение) депутатом, главой муниципального образования Конституции РФ, федерального законодательства, устава (основного закона) и законодательства субъекта РФ, устава и иных нормативных актов муниципального образования;

2) невыполнение депутатом своих полномочий (обязанностей), неисполнение главой муниципального образования полномочий по занимаемой должности, определенных уставом и муниципально-правовыми актами;

3) совершение действий, порочащих звание депутата, главы муниципального образования;

4) утрата доверия избирателей;

5) возникновение обстоятельств о противоправной деятельности депутата представительного органа местного самоуправления, открывшихся после его избрания, если данные обстоятельства могли быть существенными или решающими при определении выбора избирателей.

Каждое из этих оснований имеет свое содержание, наполняемое конкретными «составами правонарушений».

Оценивая эффективность существующего правового механизма отзыва депутата, выборного должностного лица (избираемого населением), представляется необходимым обратить внимание на достаточно высокие требования к результатам голосования по отзыву. Депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо считаются отозванными, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в соответствующем муниципальном образовании (избирательном округе).

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П выразил правовую позицию, согласно которой процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного

самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т.е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства. Следовательно, законодатель субъекта РФ, защищая такие конституционно-правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами и выборными лицами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти.

Вместе с тем, чтобы процедура отзыва была реально осуществимой, законодательство и уставы муниципальных образований, на наш взгляд, не должны устанавливать и завышенных требований к количеству участников голосования или числу голосов, поданных за отзыв. В настоящее время предусмотрен очень высокий показатель для волеизъявления граждан – более половины избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа (муниципального образования), который в современных условиях делает данный механизм неработающим. Так, необходимо снизить требования к признанию голосования по отзыву состоявшимся, предусмотренные положениями п. 2 ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г.[11]

Список литературы

1. **Краснов М.А.** *Ответственность в системе народного представительства.* – М.: ИГиП РАН, 1995. – 56 с.
2. **Черногор Н.Н.** *Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления.* – М.: Юриспруденция, 2007. – С. 149.
3. **Шугрина Е.С.** *Муниципальное право.* – Новосибирск: Изд-во Новисибир. ун-та, 1995. – С. 71.
4. *Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».* С. 113.
5. *Пояснительная записка к модельному закону о порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 1(67). С. 37.*
6. *Вестник Центральной избирательной комиссии. 1998. № 11(65).*

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.
8. **Шугрина Е.С.** Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственное управление. 1998. № 8. С. 14
9. **Черногор Н.Н.** Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. – М.: Юриспруденция, 2007. – С. 151.
10. См. например: Устав городского округа Орехово-Зуево Московской области (принят решением Совета депутатов городского округа Орехово-Зуево Московской области от 22 марта 2006 г. № 512/42) // «Ореховские вести». 2006. № 19. 24 мая.
11. **Мокеев М.М.** Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: Дисс... канд. юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 113.