

*Чиглинцева Анна Андреевна, студент 3 курса кафедры криминалистики
Института права, Башкирский государственный университет*

ОТЗЫВ ДЕПУТАТА, ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК МЕРА МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация: В статье исследуются основания ответственности, правовое регулирование, практика реализации и формулировании муниципально-правовой ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности в рамках конституционно-правовой ответственности. Рассматривается отзыв депутата, выборного должностного лица как субъекта муниципально-правовых отношений.

Ключевые слова: отзыв депутата, выборное должностное лицо, ответственность.

Annotation: The article examines the grounds of responsibility, legal regulation, practice of implementation and formulation of municipal legal responsibility as an independent type of legal responsibility within the framework of constitutional legal responsibility. The recall of a deputy, an elected official as subjects of municipal legal relations is considered.

Key words: recall of a deputy, an elected official, responsibility.

Отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления выступает наиболее важным правовым институтом, который позволяет защищать публичные интересы народа. Заданная тема органически взаимосвязана с дилеммой привлечения данных лиц к ответственности и исполнению процедуры отзыва. Должностные лица местного самоуправления несут ответственность: перед избирателями и населением округа. Вообще

необходимо сказать, что в России право отзыва депутата, выборного должностного лица выступает первостепенной мерой конституционно-правовой ответственности. Ведь при осуществлении своей деятельности должностные лица обязаны руководствоваться регламентированными рамками, не выходить за пределы, обеспечивать защиту прав людей, которые избрали и поверили в депутата. Поэтому депутат прежде всего несет ответственность перед своим избирателем.

Термин «ответственность» в науке принято рассматривать как в позитивном, так и негативном ключе. Под позитивной ответственностью понимается изначальное целостное представление должностного лица местного самоуправления о неблагоприятных исходах от совершения негативных действий. То есть депутат должен понимать, какие он совершает действия. Если он предвидит, что от тех или иных поступков наступит негативный исход, то тут речь идет о позитивном действии. Негативная же ответственность предполагает под собой обязанность должностных лиц претерпевать отрицательные последствия, которые совершались бы не во благо общества, а просто для сглаживания ситуации, например, принятие незаконного решения или совершение таких действий, которые противоречат российскому законодательству. Стоит конечно сказать, что на практике позитивная ответственность по большей мере взаимосвязана с правовой культурой и правосознанием.

Основания наступления ответственности выборных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения вопросов их отзыва определяются уставами муниципальных образований [1]. Основаниями для отзыва депутата, выборного должностного лица могут выступать только его реальные неправомерные действия или бездействия, которые будут подтверждены в судебном порядке. Согласно ст. 18 Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ было установлено, что основанием для отзыва выборного лица местного самоуправления является утрата доверия. На данный момент этот документ утратил силу. Но стоит сказать, что утрата доверия является

наиболее важным аргументом, основанием для отзыва выборного должностного лица, значит, что существует какая-то неуверенность в тех или иных поступках должностного лица, чего не может быть допущено. Ведь как может работать депутат, если народ не уверен в его последующих действиях? Если эти сомнения, основанные на негативных результатах, послужат поводом для реального беспокойства, то действительно, это важная причина отзыва выборного лица местного самоуправления. Также вопреки правовой позиции Конституционного суда РФ в силу специфики местного самоуправления как публичной власти, в особенности узко связанной с населением, которым предначертывается роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение выборного должностного лица, которое вводит в глубокое недоверие к нему народа и является основанием для отзыва. Не могу не сказать, что одной лишь утраты доверия населения для отзыва тоже не является достаточным.

В уставах многих муниципальных образований определены разные основания для отзыва выборных должностных лиц. Иные уставы лишь дублируют норму Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ, не устанавливая конкретных оснований. Вообще стоит подчеркнуть, что процедура отзыва выборного лица местного самоуправления должна гарантировать ему возможность дать избирателем пояснения ввиду обстоятельств, выдвигаемых в роли оснований для отзыва. Выборное лицо местного самоуправления является отозванным, если за отзыв отдали свои голоса не менее половины избирателей, которые зарегистрированы в муниципальном образовании. Данная норма практически делает невозможным факт отзыва выборного лица, потому что нечасто на голосование по выборам должностных лиц, а тем более депутатов представительного органа муниципального образования, является половина избирателей округа.

Ответственность выборных должностных лиц считается одним из первоначальных элементов их правового статуса, что гарантирует примерное поведение при осуществлении своих полномочий в рамках закона.

Демократическая модель публичного управления определяется активной деятельностью участников территориальной общины, объединений. Для этого необходимы инструменты, которые делали бы возможным воплощения демократических основ в реальность, тем самым происходил бы контроль над должностными лицами. Некоторые авторы считают, что муниципально-правовая ответственность является независимым видом юридической ответственности, так как имеет собственные источники, санкции, основания, субъекты. Например, Соловьевым С. Г. муниципально-правовая ответственность представительного органа определена как негативная оценка деятельности указанного субъекта, в связи с чем на него накладываются определенные неблагоприятные правовые последствия в виде лишения юридических, политических и иных правомочий [2, с. 5]. Другие правоведы высказываются, что под конституционно-правовой ответственностью органов местного самоуправления имеется в виду их ответственность перед государством, а муниципально-правовая ответственность характерна перед населением определенного региона. Конечно, данные предположения выступают спорными.

В первый раз концепция муниципально-правовой ответственности в качестве независимого вида юридической ответственности получила свою аргументацию у Алексева И. А. Алексей полагал, что муниципально-правовая ответственность не выступает в качестве составной части конституционно-правовой ответственности [3, с. 10]. Он выдвинул в своей работе следующие обоснования: муниципально-правовая ответственность выступает разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в «чистом» виде; муниципально-правовая ответственность используется при нарушении определенным субъектом нормативных правовых актов о местном самоуправлении; реализация привлечения к муниципально-правовой ответственности должностных лиц местного самоуправления, что может осуществить специально уполномоченный орган местного самоуправления; независимость системы правовых актов, в которых

предусматриваются указанные виды ответственности.

Скорее всего, стоит придерживаться такой точки зрения, что муниципально-правовая ответственность пока еще несамостоятельный вид юридической ответственности. Поэтому ее нужно рассматривать как вид конституционно-правовой ответственности.

В юридической литературе отзыв как мера ответственности долго считалась именно как конституционно-правовая санкция. Отзыв представляет собой меру воздействия, применяется в отношении выборных должностных лиц как субъекта муниципально-правовых отношений. В полномочия выборного должностного лица входит выполнение своих обязанностей, если такового не будет, то его могут отозвать. Фиксирование данной конституционно-правовой санкции определена тем, что в своей деятельности лицо несет ответственность перед своими избирателями.

Уникальностью отзыва как конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении от других видов юридической ответственности выступает своеобразие санкции. Санкции служат важным элементом отзыва как конституционно-правовой ответственности.

В юридической литературе достаточно мало внимания уделяют дилемме законодательной регламентации конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении, касаясь института отзыва. Институт местного самоуправления в РФ находится на этапе становления. Его состояние достаточно аморфно.

Часто происходит небольшая путаница при определении содержания понятия отзыва. Мы должны понимать, что отзыв депутата, выборного должностного лица представляет собой досрочное прекращение их полномочий на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с соблюдением установленных 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) [4]. С этим я не могу

согласиться. Отзыв имеет принципиальные отличия от избрания кандидата, как минимум, по целям, основаниям и функциям, выполняемым в системе правового регулирования местного самоуправления [5].

В процессе изучения данной темы сформировалось такое представление, что у юристов отношение к институту отзыва в муниципальном праве сомнительное. Так, по мнению Е. С. Шугриной, введение института отзыва предусмотрено на усиление самоуправления с населением. За небольшой временной промежуток избирательной кампании не всегда получается в полной мере оценить сильные качества депутата. Кроме того, качества, нужные для избрания, 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 [6].

В особенности показательная иллюстрация применения института отзыва в российской практике возможна в отношении депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По мнению российского юриста и государственного деятеля, судьи Конституционного суда Российской Федерации в отставке Н. В. Витрука – установление института отзыва возможно на региональном уровне, что позволило бы гражданам субъекта РФ сформировать более дееспособный, авторитетный состав представительного органа государственной власти, который выступит гарантией усиления ответственности депутатов за свои действия.

Многие юристы придерживаются такой точки зрения, что избрать депутата не вызывает особых сложностей, а отозвать практически невозможно в нашей реальности. Можно сказать, что механизма отзыва депутата не существует, по крайней мере практика нам показывает таковое. В законах прописаны аспекты, когда депутат перестает исполнять свои обязанности. К сожалению, для этого нужно сесть в тюрьму или умереть. Существуют и другие условия, которые кстати отражены, например, в уставе городского округа города Уфа Республики Башкортостан в ст. 26 указаны основные моменты,

когда прекращаются досрочно полномочия депутата Совета в случае: смерти, отставки по собственному желанию, признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным, признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим, вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда, выезда за пределы РФ на постоянное место жительства, прекращения гражданства Российской Федерации и иные основания.

До конца 2010 года в Московской области действовал региональный закон «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы», принятый в 1995 году, он давал тогда еще преимущества избирателям отозвать своего депутата, однако был отменен. Но опять же на основании вышесказанного нельзя сказать, что досрочно прекратить полномочия депутаты не могут.

В 2016 году на сайте Российской общественной инициативы (интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан Российской Федерации и голосования по ним) проводилось голосование по вопросу внесения изменения в Устав города Санкт-Петербурга. Предлагалось подпункт 8.1 пункта 7 статьи 25 изложить в следующей редакции «его отзыва избирателями в случае утери доверия на основании коллективной петиции и последующего указа губернатора» [7]. Однако инициатива не увенчалась успехом у жителей Санкт-Петербурга. Участие в голосовании приняло всего лишь 104 человека. Что это нам показывает? Прежде всего безразличие к правовой судьбе своего города, также возможен правовой нигилизм, т.е. низкий уровень развития правовой культуры. Возможно просто люди не верят, что можно что-то решить на муниципальном уровне. Такая позиция является достаточно неправильной. Нужно проводить информационную агитацию правового характера, где бы людям объясняли, что представительный орган местного самоуправления пытается соответствовать волеизъявлению народа.

Весьма нередко процедура отзыва выборных должностных лиц заканчивается значительно раньше, чем лицо привлекается к ответственности населением муниципального образования. Это служит поводом в тех случаях,

когда инициаторами отзыва ликвидируются обращения в избирательные комиссии, или выборное лицо принимает решение добровольно сложить свои полномочия. Так, например, в сентября 2019 года в день выборов губернатора Челябинской области и депутатов органов местного самоуправления должны были провести массовый опрос населения относительно доверия мэру Златоуста Вячеславу Жилину. Данные действия должны были носить анонимный характер опроса и пройти в избирательных участках Златоуста. Инициатива проведения такого опроса была высказана тогда врио губернатора Челябинской области А. Л. Текслером после встречи с жителями города Златоуста в августе 2019 года, высказавшими большое количество негативных отзывов в адрес руководства города. Народ требовал отставки мэра. Жители города должны были дать справедливую оценку работе мэра города в процессе этого опроса. В итоге Вячеслав Жилин не стал дожидаться результатов голосования и в начале сентября 2019 года написал заявление об отставке.

Конечно, предложенная инициатива А. Л. Текслером не соответствовала процедуре отзыва, но данная форма выражения необходима в дальнейшей практике других регионов. И если бы такая процедура была утверждена законодательно, то заметно улучшила бы положение жителей муниципальных образований. Хотелось бы обратить внимание, что в настоящее время существенно ограничено право населения на воплощение процедуры отзыва выборных должностных лиц.

Во многих городах Челябинской области прямые выборы заменены на избрание и назначение главы города конкурсной комиссией по результатам конкурсного отбора. С отменой прямых выборов население, по факту, лишилось права отзывать глав городов, так как теперь высшее должностное лицо органа местного самоуправления является не выборным, а назначаемым. Это значит, что действие законодательства в указанной части на него не распространяется. В связи с этим необходимо внести в законодательство возможность проведения процедуры отзыва высшего должностного лица органа местного самоуправления по инициативе высшего должностного лица

субъекта Российской Федерации. Основанием для проведения такой процедуры должны выступать обращения жителей муниципального образования о недостаточной работе главы города в различные органы государственной и муниципальной власти.

Таким образом, нужно преодолевать тенденцию усиления «аппаратной» власти. Необходимо заинтересовывать население в реализации местного самоуправления. Действительно, на сегодняшний день участие населения находится на низком уровне развития. Стоит проводить социологические исследования, опросы, чтобы вычлнить основные коллизии, которые необходимо преодолевать. Также немаловажную роль играет формирование инициативных групп. Муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц должна реализовываться в виде отзыва, в случае недобросовестных выполнений своих обязанностей, такая процедура выступает гарантом правового государства и выполнения качественной работы должностных лиц. Данная ответственность распространяется не только на охрану прав и свобод граждан, но и для предупреждения посягательных действий на порядок воплощения публичной власти. Недостаток четкой, утвержденной и обоснованной процедуры отзыва вышеуказанных лиц лишает возможности населению выразить свое недоверие к лицам, которые не исполняют возложенные на себя полномочия. Механизм отзыва выборных лиц местного самоуправления фактически не работает, со временем происходит укрепление централизации власти, в результате чего народ отстраняется от местного самоуправления. В настоящее время говорить о муниципально-правовой ответственности, как самостоятельном виде юридической ответственности, еще рано. Поэтому следует ее рассматривать как вид конституционно-правовой ответственности. Тем более, как я и говорила ранее, что в юридической литературе отзыв как мера ответственности долгое время признается как конституционно-правовая санкция. Опять же недостаточно внимания уделяют дилемме законодательной регламентации конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении применительно к

институту отзыва.

Следует сделать вывод, что в России право отзыва выборного должностного лица выступает главной формой конституционно-правовой ответственности данного лица. Также отзыв подразумевает под собой меру воздействия в отношении указанных лиц в муниципально-правовых отношениях.

Библиографический список:

1. Кокотов А. Н., Захаров И. В., Карасев А. Т. Муниципальное право России: учебник для бакалавриата и магистратуры. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт. Серия: Бакалавр и магистр. Академический курс. 2017. — 444 с.
2. Соловьев С. Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №2.
3. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону, 2007.
4. Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства. — М.: ИГиП РАН, 1995. — 56 с.
5. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления. — М.: Юриспруденция, 2007. — с. 149.
6. Шугрина Е. С. Муниципальное право. — Новосибирск: Изд-во Новосибир. ун-та, 1995. — с. 71.
7. Отзыв депутатов ЗакСобрания Санкт-Петербурга. URL: <https://www.roi.ru/21075/> (дата обращения: 11.05.2022).