

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Я. А. Митрохина

Южно-Уральский государственный университет, филиал в г. Златоусте

В статье рассматривается специфический вид муниципально-правовой ответственности – отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления населением муниципального образования, исследуется порядок его проведения на основе анализе федеральных законов и уставов отдельных муниципальных образований. Рассмотрены муниципально-правовая ответственность и порядок отзыва в некоторых зарубежных странах. Особое внимание уделено недостаткам действующего законодательства об отзыве и способам их устранения. На основе анализа нормативных правовых актов делается заключение о необходимости совершенствования действующего законодательства в сфере регулирования оснований и процедуры отзыва. Автор приходит к выводу о необходимости выработки единого механизма привлечения к муниципально-правовой ответственности в виде отзыва путем четкого регулирования данного института на федеральном уровне с некоторыми особенностями, предусмотренными уставами муниципальных образований.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает право населения муниципального образования отозвать депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Закон не раскрывает понятия и признаков отзыва, что вызывает разнообразие подходов к данному определению и его существенным особенностям в научной литературе. Отзыв можно определить как вид негативной юридической ответственности, наступающей в связи с нарушением выборным лицом местного самоуправления правовых норм, последствием которого является досрочное прекращение его полномочий по требованию определенного количества населения соответствующего муниципального образования.

Ключевые слова: *отзыв, ответственность, депутат, муниципальное образование, голосование по отзыву, утрата доверия, устав муниципального образования, избиратели, зарубежные страны, конституция, императивный мандат.*

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами. При этом конкретные основания и порядок ответственности федеральный законодатель указывает лишь отчасти, предоставляя муниципальным образованиям возможность самостоятельно решать эти вопросы в своих уставах с оглядкой на положения закона о местном самоуправлении.

Весьма специфичным и неоднозначным видом муниципально-правовой ответственности

является отзыв – принудительное лишение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления посредством волеизъявления населения муниципального образования.

Как известно, императивный мандат на федеральном уровне не сохранился. В своей деятельности депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации руководствуются лишь Конституцией РФ и собственной совестью (принцип свободного мандата). Такое положение является нормой во многих зарубежных странах.

Так, в ряде государств институт отзыва вообще отсутствует; считается, что нерадивого депутата можно просто не избрать на следующих выборах. Ст. 67 Конституции Италии

гласит: «Каждый член парламента представляет всю нацию и выполняет свои функции без обязательного мандата». С не меньшей категоричностью говорит об этом ст. 38 (1) Конституции ФРГ: «Депутаты германского бундестага... являются представителями всего народа, не связаны наказами и поручениями и подчинены лишь своей совести». В ст. 27 Конституции Франции 1958 года содержится почти аналогичное положение: «Всякий императивный мандат является недействительным». Как отмечает М. В. Варлен, отсутствие императивного мандата и права отзыва не делает депутата парламента полностью независимым. Во-первых, депутат, как правило, обладает партийностью и подчиняется партийной дисциплине; во-вторых, депутат зависит от организаций, которые финансировали его избирательную кампанию; наконец, депутат в известной степени зависит и от своего избирательного округа, поскольку судьба мандата решается голосованием [2, с. 45].

Вопрос о введении в Конституцию США права граждан страны отозвать своих представителей остро стоял в Конституционном Конвенте в 1787 году. В конечном итоге Конвент отменил соответствующую резолюцию, однако на сегодняшний день более трети штатов США предусматривают отзыв выборных должностных лиц на местном уровне.

Для применения процедуры отзыва требуется разное число подписей: например, 25 % от числа поданных голосов на последних выборах соответствующего должностного лица (Аляска, Алабама, Колорадо, Вашингтон, Висконсин) либо 12 % от этого числа (Калифорния) [6, с. 118]. Интересное положение содержит законодательство ряда штатов – в случае отклонения избирателями предложения об отзыве на инициаторов голосования возлагается возмещение расходов по его проведению [3, с. 152].

В Японии Закон о местной автономии 1947 года предусматривает право местных жителей на отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления. Он содержит целую главу, в которой определен механизм практического осуществления права на отзыв. Здесь установлены нормы сбора подписей под требованием принять к рассмотрению вопрос об отзыве: не менее 1/3 – при требовании отстранения главы органа местного самоуправления, депутата муниципального собрания (в последнем случае – 1/3 от числа избирателей

по его выборному округу). Комитет по контролю за выборами, признав достаточность и достоверность такого требования, обязан назначить голосование. Требование удовлетворяется, если оно поддержано большинством принявших участие в голосовании избирателей [3, с. 154].

Статья 112 Конституции Республики Куба содержит положение о том, что «мандат делегатов муниципальных Ассамблей народной власти отзывается только избирателями, которые могут осуществлять это право в любое время в соответствии с порядком, устанавливаемым законом» [8, с. 136]. При этом Кубинский избирательный закон вообще не содержит каких-либо оснований отзыва депутата.

Законодательство зарубежных стран в том или ином виде содержит нормы, регулирующие процедуру отзыва населением выборных лиц. При этом избирательная система пропорционального представительства не является препятствием при его осуществлении (например, в Швейцарии). Большинству стран свойственны признание общих, а не конкретизированных оснований отзыва; предоставление гарантий депутату, в отношении которого поставлен вопрос об отзыве; назначение процедуры голосования избирателей по вопросу об отзыве.

В Российской Федерации отзыв существует лишь на уровне местного самоуправления. При этом его реализация сопряжена с рядом трудностей, наличие которых делает практически невозможным досрочное прекращение полномочий выборного лица по инициативе населения. Как отмечает В. С. Кашо, в федеральном законодательстве неоправданно использован дифференцированный подход к объему регулирования муниципально-правовых санкций и механизмам их применения [5, с. 37]. Если процедуры удаления главы муниципального образования в отставку, роспуска представительного органа муниципального образования прописаны в законе достаточно подробно и в дополнительной конкретизации практически не нуждаются, то детализированный, общепонятный и, главное, реализуемый на практике порядок отзыва нормативно не урегулирован. Законодатель, установив общие основания и условия применения данной меры воздействия, оставил ее подробную регламентацию на усмотрение уставов муниципальных образований.

Такое положение в юридической литературе оценивается весьма критично, так как абсолютное большинство муниципалитов (Томск, Саратов, Тверь, Вологда и т.д.), несмотря на имеющуюся у них возможность расширить основания отзыва и подробно расписать его порядок, ограничивается фактическим дублированием в уставах текста федерального закона, в котором упоминается лишь одно (и весьма размытое) основание данного вида ответственности [7, с. 33]. Есть ли смысл в подобном дублировании? Как справедливо отмечает А. П. Ларькина, подобный подход может способствовать (и способствует) приданию институту отзыва формального характера [4, с. 18].

Кроме того, в большинстве своем уставы не закрепляют процедуру отзыва, ссылаясь на федеральное законодательство или законодательство субъектов о выборах, что в корне неверно. Нормативная неурегулированность, наравне с явно завышенными требованиями федерального законодателя к процедуре отзыва, приводят к фактической нереализуемости данного права населением.

В целом же процедура отзыва состоит из следующих этапов.

1. Судебное разбирательство. Обязательность судебного решения предусмотрена законом. Однако ни Федеральный закон № 131-ФЗ, ни уставы муниципальных образований не содержат порядок обращения в суд для доказывания противоправных решений или действий (бездействия) отзываемого лица. Это безусловный пробел, делающий невозможность реализовать право отзыва уже на первоначальном этапе. Представляется целесообразным внесение изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ в виде отдельной главы «Производство по делам о признании противоправными решений или действий (бездействий) депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

2. Возбуждение инициативы и определение оснований отзыва. Определенное число избирателей обращается в избирательную комиссию с заявлением о регистрации их в качестве инициативной группы. Необходимое для регистрации количество избирателей устанавливается уставом муниципального образования. Так, в уставе г. Самары указано количество в 10 человек для отзыва депутата и

50 человек для отзыва главы города; устав г. Томска прописывает количество подписей в размере не менее 5 % от зарегистрированного числа избирателей. Инициаторы должны представить вступившее в силу соответствующее судебное решение.

Этот этап также может закончиться ничем. Как уже было отмечено выше, уставы муниципальных образований в части регулирования столь важного вида ответственности далеки от идеала. Избирательная комиссия может отказать в регистрации инициативной группы в связи с отсутствием правовой регламентации процедуры отзыва. Во многих уставах прописано лишь само право на отзыв, а его порядок толком не раскрыт. Так, в 2006 году инициативная группа граждан безуспешно пыталась инициировать отзыв главы города Челябинска. Председатель избирательной комиссии заявил, что «в уставе города лишь указано, что горожане имеют право отозвать мэра, а сама процедура отзыва не прописана». Аналогичная ситуация произошла в г. Орел. Данная проблема устранима посредством подробной нормативной регламентации и пересмотра положений ряда уставов. В противном случае эта работа должна быть проделана федеральным законодателем при внесении дополнений в Федеральный закон № 131-ФЗ.

3. Сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву. Количество нужных подписей также устанавливается уставами самостоятельно. Следует отметить, что сбором подписей занимается инициативная группа. Финансируется это не за счет бюджета, как на выборах, а за счет заинтересованных граждан или за счет специально создаваемого фонда денежных средств.

Материальное обеспечение – вопрос весьма важный, учитывая, что группа инициаторов может быть весьма невелика. Полагаем, что расходы подобного рода должны быть прописаны в бюджете муниципального образования, иначе отзыв, пройдя все препоны, может так и не состояться по весьма прозаичной причине – нехватка денег на листовки, газеты, телеэфир у заинтересованной группы граждан.

4. Назначение голосования по отзыву. Решение данного вопроса принимает комиссия по отзыву, которая должна проверить наличие необходимых документов, их достоверность и достаточность. Нарушение требо-

ваний к документации может стать основанием для отказа в назначении голосования. Также комиссия может отказать и в случае, когда инициативная группа изменила основания голосования по сравнению с теми, по которым велся сбор подписей избирателей [1, с. 80].

5. Агитация. Отзываемое лицо должно быть предупреждено о предстоящем отзыве, ему должна быть предоставлена возможность дать объяснения по поводу тех обстоятельств, что легли в его основу.

Полагаем, что отзываемое лицо будет информировано о настроениях граждан еще раньше – на первой же стадии, в ходе судебного разбирательства.

6. Голосование по отзыву. Процедура голосования по отзыву аналогична процедуре голосования на выборах – составление бюллетеней, создание участковых комиссий и т.д.

7. Установление результатов голосования и вынесение итогов. Закон требует, чтобы за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании. Очевидно, что столь высокие цифры заведомо обрекают кампанию по отзыву на провал. При наличии доказанного судом противоправного поведения выборного лица мы считаем возможным считать отзыв состоявшимся при его одобрении большинством голосов граждан.

В научной литературе можно встретить мнение, согласно которому отзыв – это зеркальное отражение выборов с некоторыми особенностями. Отметим, что подобная позиция нашла свое отражение и в ряде уставов муниципальных образований. Так, устав г. Томска устанавливает, что процедура отзыва депутата, мэра г. Томска аналогична процедуре проведения местного референдума. На наш взгляд, несмотря на схожесть отдельных этапов выборов с процедурой отзыва, это разные правовые институты, заслуживающие отдельного нормативного регулирования.

Основания отзыва, равно как и его порядок, муниципалитеты должны регулировать самостоятельно, прописывая соответствующие нормы в своих уставах. К сожалению, эта задача подавляющим большинством муниципальных образований так и не была решена – уставы механически дублируют федеральный закон (а то и противоречат ему), содержат размытые положения в части регулирования отзыва или, предусматривая отзыв как тако-

вой, не раскрывают его процедуру. Учитывая столь легкомысленное отношение муниципалитетов к столь важному институту прямой демократии, считаем целесообразным его регулирование на федеральном уровне. Это обеспечит единообразие, целостность и согласованность в правоприменении.

Основанием отзыва должны стать действия (бездействие) лица, связанные с его полномочиями, а именно: злоупотребление или превышение должностных полномочий, систематическое или однократное грубое правонарушение, совершенное в процессе осуществления должностных полномочий или неисполнение (ненадлежащее исполнение) полномочий.

Учитывая данную Конституцией Российской Федерации возможность самостоятельно решать вопросы местного значения населением, мы полагаем, что отношения «власть-народ» должны строиться на принципах взаимной ответственности, подотчетности, сменяемости и открытости. Законодателю не следует возводить искусственные барьеры между народными представителями и их избранниками, делая неосуществимой саму возможность влияния на недобросовестного «слугу народа». Ограниченный круг оснований отзыва, обязательность судебного решения, явно завышенное число голосов, требуемое для отзыва выборного лица, – все это делает столь важный вид юридической ответственности нереализуемым на практике. Нечастое использование населением данного права не должно стать основанием для пренебрежительного отношения к нему со стороны законодателя. Следует превратить юридическую фикцию в реальную возможность.

Литература

1. Буллаев, А. Понятие и содержание правового статуса депутата представительных органов местного самоуправления / А. Буллаев // Современное право. – 2009. – № 1. – С. 80–83.
2. Варлен, М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография / М. В. Варлен. – М.: Проспект, 2011. – 123 с.
3. Заболотских, Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие / Е. М. Заболотских. – М.: Проспект, 2011. – 232 с.

4. Ларькина, А. П. Отзыв депутата представительного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления как вид ответственности перед населением / А. П. Ларькина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – № 2. – С. 18–20.

5. Кашо, В. С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества / В. С. Кашо // Журнал российского права. – 2011. – № 6. – С. 35–40.

6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: БЕК, 2000. – Т. 1, 2. – 365 с.

7. Корсакова, С. В. О некоторых проблемах юридической ответственности в современной муниципально-правовой политике / С. В. Корсакова // Вопросы судебной реформы. – 2009. – № 4. – С. 33–39.

8. Табио, Ф. А. Комментарий к социальной Конституции Республики Куба / В. А. Табио. – М.: Прогресс, 1986. – 262 с.

Митрохина Яна Андреевна – старший преподаватель кафедры гражданского и уголовного права и процесса, Южно-Уральский государственный университет, филиал в г. Златоусте. E-mail: yan209@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 30 октября 2014 г.

MUNICIPAL RESPONSIBILITY IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Ja. A. Mitrokhina

South Ural State University, branch in Zlatoust, Russian Federation

The article deals with a specific type of municipal liability that is a recall of a deputy, member of an elected local government, elected official of local self-government by the population of municipality, its procedure on the basis of the analysis of federal laws and statutes of individual municipalities is analyzed. Municipal liability and recall procedure are considered in some foreign countries. Particular attention is paid to the shortcomings of the current legislation on the recall and methods of its elimination. On the basis of analysis of legal acts one makes conclusion on the need to improve the existing legislation in the field of regulation and recall procedure. The author concludes that there is a need for a unified mechanism to attract municipal liability in the form of a clear regulatory review by this institution at the federal level with some features provided by municipal entities. Federal Law "On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" establishes the right of the municipality population to recall a deputy, a member of the elected body of local self-government, an elected official of the local government. The law does not reveal the concept and features of the recall, which causes a variety of approaches to this definition and its essential features in the scientific literature. Feedback can be defined as a kind of negative legal liability, coming in connection with violation of local government elected official legal norms, the consequence of which is the termination of his powers at the request of a certain number of the population of the respective municipality.

Keywords: *recall, responsibility, deputy, municipal entity, voting on recall, loss of confidence, the charter of the municipality, the voters, foreign countries, the Constitution, the imperative mandate.*

References

1. Bullaev A. [The concept and content of the legal status of deputies of representative bodies of local self-government]. *Sovremennoe pravo [Modern law]*, 2009, no. 1, pp. 80–83. (in Russ.)
2. Varlen M. V. *Status parlamentarija: teoreticheskie problemy: monografija* [Status parliamentarian: theoretical problems: Monograph]. Moscow, 2011, 123 p.
3. Zabolotskih E. M. *Otvetstvennost' dolznostnyh lic i organov mestnogo samoupravlenija: nauchno-prakticheskoe posobie* [Liability of officers and local government: scientific and practical guide], Moscow, 2011, 232 p.
4. Lar'kina A. P. [Reviewed deputy representative body of elected officials and local government as a form of accountability to the public]. *Municipal'naja sluzhba: pravovye voprosy [Municipal Service: Legal Issues]*, 2010, no. 2, pp. 18–20. (in Russ.)
5. Kasho V. S. *Otvetstvennost' organov i dolznostnyh lic mestnogo samoupravlenija kak predmet municipal'nogo pravotvorchestva* [Liability of officers and local government: scientific and practical guide]. *Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]*, 2011, no. 6, pp. 35–40. (in Russ.)
6. Strashun B. A. *Konstitucionnoe (gosudarstvennoe pravo) zarubezhnyh stran v 4 t.* [Constitutional (state law) of foreign countries in the 4 t.]. Moscow, 2000, Vol. 1, 2, 365 p.
7. Korsakova S. V. [On some problems of legal liability in the modern municipal and legal policy]. *Voprosy sudebnoj reform [Judicial Reform]*, 2009, no 4, pp. 33–39. (in Russ.)
8. Tabio F. A. *Kommentarij k socialisticheskoj Konstitucii Respubliki Kuba* [Commentary on the Constitution of the Socialist Republic of Cuba]. Moscow, 1986, 262 p.

Jana Andreevna Mitrokhina –senior lecturer of Civil and Criminal Law and Civil Procedure Department, South Ural State University, branch in Zlatoust, Russian Federation. E-mail: yan209@yandex.ru.

Received 30 October 2014.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Митрохина, Я. А. Муниципальная ответственность в России и зарубежных странах / Я. А. Митрохина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 1. – С. 85–90.

REFERENCE TO ARTICLE

Mitrokhina J. A. Municipal responsibility in Russia and foreign countries. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 85–90. (in Russ.)
