

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Я. А. Митрохина

Южно-Уральский государственный университет, филиал в г. Златоусте

Согласно Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами различными способами прямого волеизъявления, среди которых, помимо референдума и выборов, следует особо выделить и рассмотреть отзыв выборных лиц местного самоуправления. Отзыв представляет собой санкцию муниципально-правовой ответственности, основанием которой является совершение депутатом или иным выборным лицом местного самоуправления какого-либо противоправного деяния, а содержанием – досрочное прекращение полномочий данного лица по инициативе населения. Таким образом, отзыв является не только формой народовластия, институтом, позволяющим гражданам проявить и реализовать собственный демократический потенциал, но и способом общественного контроля за деятельностью народных избранников. Актуальность данной темы обусловлена как рядом теоретических вопросов (целесообразности, правовой природы, конституционности) отзыва, так и наличием множества проблем, возникающих на этапе его реализации. Настоящая статья посвящена комплексу проблем, препятствующих реализации ответственности выборных лиц местного самоуправления перед избирателями. Основное внимание автор уделяет анализу причин фактического отсутствия отзыва на практике и поиску решений, способных превратить номинальный институт в реально действующий механизм прямой непосредственной демократии на наиболее приближенном к населению уровне – уровне местного самоуправления. В статье делается вывод о необходимости реформирования правового порядка проведения отзыва в целях дальнейшего совершенствования данного правового института. 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.

Ключевые слова: *местное самоуправление, население муниципального образования, депутаты, отзыв, порядок проведения, демократия.*

Отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (далее – отзыв) как санкция муниципально-правовой ответственности не закреплен в Конституции РФ, но вытекает из смысла ее норм (ч. 1.2 ст. 3, ст. 32, ч. 1 и 2 ст. 130 и т.д.), регулируется, помимо Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», уставами муниципальных образований и является важнейшей формой непосредственной демократии на муниципальном уровне.

Повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

перед населением муниципального образования является одной из целей реформы местного самоуправления в России. На необходимость усиления ответственности избранных представителей перед гражданами указывал Президент РФ В. В. Путин, проводя заседание Совета по развитию местного самоуправления 26 мая 2014 г. [9]. Вопрос об использовании права отзыва депутатов и выборных должностных лиц регионального и местного уровней был решен положительно и Конституционным Судом РФ. Таким образом, отзыв, наравне с другими организационными формами, посредством которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации, прямо или косвенно признается верховной

властью как один из элементов механизма непосредственной демократии на низовом уровне, способом прямой реализации власти народа.

На наш взгляд, отзыв – это достаточно перспективный и обладающий высоким потенциалом правовой институт, который при наличии эффективной правовой базы и активной самоуправленческой деятельности граждан способен стать одним из действенных механизмов обратной связи, элементом официального взаимодействия власти с населением и неотъемлемой составляющей общественно-политического диалога электората с избранными представителями. Основной вопрос, по нашему мнению, заключается не в том, нужен или нет отзыв, а в том, способен ли он стать работоспособным инструментом демократии не на бумаге, а на деле?

На сегодняшний день становится ясно, что одного лишь провозглашения отзыва как важнейшего механизма народовласти явно недостаточно, необходимо, чтобы этот механизм «заработал», получил возможность практического применения. По словам болгарского правоведа Б. П. Спасова, «закон живет лишь тогда, когда он применяется» [7, с. 54], добавим, однако, что эффективность закона коррелирует не только с практикой его применения, но и, во-первых, с требованиями, предъявляемыми к нему как к акту высшей юридической силы, а во-вторых, очевидна прямая зависимость результативности действия закона от качества его норм. При этом специфичность отношений в сфере реализации отзыва такова, что его эффективное и качественное применение возможно только при соблюдении еще одного условия – гражданской активности местного населения.

Проблема участия населения местного самоуправления в различных организационных формах непосредственного волеизъявления, включающих и отзыв, вполне обоснованно привлекает все большее внимание в научных кругах. Гражданская активность, отмечает О. Ю. Кузин, важна не только в качестве фактора легитимизации власти и повышения эффективности управления. Мобилизация потенциала естественной солидарности и разнообразного гражданского опыта способствует повышению эффективности системы регулирования общественных отношений и устойчивости социального развития государства [4, с. 251]. Однако, к сожалению,

реалии на сегодняшний день таковы, что действительное участие граждан в жизни местного сообщества характеризуется низким уровнем инструментальной активности. Согласно данным исследований лишь около четверти опрошенных респондентов по всей территории России использовали различные публичные практики поведения [3, с. 12]. «Граждане, – замечают А. В. Буров, М. А. Овакимян, – зачастую не знают и не задумываются, в каком муниципальном образовании они проживают, кто входит в состав его представительного органа и местной администрации, не понимают своей роли в решении вопросов местного значения» [2, с. 184]. Как показывает практика, население не знает о своих правах и возможностях участия в осуществлении местного самоуправления [8] (например, результаты эмпирического социологического исследования, проведенного в мае 2016 года в г. Екатеринбурге, показывают, что 42 % респондентов никогда не принимали участие в местном самоуправлении ни в одной форме [1, с. 65]).

Руководствуясь таким подходом, очень удобно объявить отзыв никому не нужным архаичным институтом, и ратовать за его отмену. Однако это было бы весьма преждевременно. Активизация участия населения в территориальных самоуправленческих практиках и демократических процессах, включающих и отзыв, есть результат повышения общественного самосознания и, как следствие, осознания личной причастности к положениям дел в своем городе, регионе и государстве в целом. Люди, как существа социальные, проявляют высокую активность, когда вовлечены в коллективное обсуждение или разрешение волнующих их вопросов, и при этом они ощущают собственный вклад в деле достижения результата. Несмотря на то, что реальная социально-политическая активность населения является крайне низкой, уровень потенциальной включенности граждан в жизнь местного сообщества имеет тенденцию к росту, хотя и незначительному [6, с. 55]. В любом случае стимуляция процесса взаимодействия власти с населением выгодна прежде всего, самим органам местного самоуправления. Так, согласно данным социологических исследований деятельность местных властей оценивается более позитивно в том случае, когда опрошенные допускают возможность влияния обычных граждан на деятельность местных чиновников [3,

с. 15]. Таким образом, отказ от отзыва как непосредственного способа воздействия населения на представительные органы местного самоуправления или его номинальное наличие лишь поспособствует увеличению дистанции между местным сообществом и местной властью и снижению гражданской активности в целом.

Считаем необходимым отметить, что зарубежные исследования межстрановых сравнений основных факторов эффективного участия граждан в местном самоуправлении указывают на похожие проблемы в большинстве стран с незначительным опытом демократического управления. Серьезным препятствием являются низкие социальная активность и уровень доверия граждан институтам местной власти, а также проблема коррупции и дефицитов местных бюджетов [10]. Задачами, на решение которых должно быть направлено максимальное внимание специалистов, являются следующие: развитие нормативно-правовой базы для разработки форм прямого участия граждан в принятии решений; развитие социальной и гражданской базы местного самоуправления, в том числе через значительную просветительскую деятельность. Развитие системы общественных институтов, рост уровня правосознания, укоренение демократических процессов станут тем фундаментом, на котором зиждется реализация социального потенциала гражданского корпуса.

При этом любая, даже самая активная гражданская инициатива не сможет реализовать право отзыва при наличии явных несовершенств соответствующей правовой базы. По меткому выражению О. Е. Кутафина, «демократические институты – орудие слишком острое, и нужно уметь ими пользоваться, тщательно изучать и совершенствовать практику их применения» [5, с. 37]. Увы, обкатать практику применения отзыва сегодня практически невозможно в связи с серьезными недостатками действующего законодательства. В частности, Федеральный закон № 131-ФЗ не раскрывает, какие именно противоправные действия или решения, достаточные для постановки вопроса о досрочном прекращении полномочий, должно совершить отзываемое лицо. Уставы же муниципальных образований, положения которых согласно п. 8 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ должны содержать основания и процедуру отзыва на-

селением выборных должностных лиц местного самоуправления, зачастую ограничиваются дублированием федерального закона без какой-либо конкретики или же вообще не содержат упоминаний об отзыве. В частности устав г. Екатеринбурга не предусматривает отзыв депутата городской Думы, что в 2014 году стало основанием для отказа избирательной комиссии регистрировать инициативную группу по отзыву муниципального депутата.

Возникает вопрос – должны ли виновные действия депутата, выборного должностного лица местного самоуправления быть связаны с его непосредственной деятельностью или, если толковать закон буквально, возможно инициировать отзыв, например из-за допущенного административного правонарушения, как это предусмотрено, например, в уставе г. Перми? Если же мы будем исходить из того, что выборное лицо может быть отозвано из-за невыполнения своих прямых обязанностей, то возникает еще одна проблема – крайне небольшое количество уставов муниципальных образований содержит четкий перечень обязанностей муниципальных депутатов, невыполнение которых может теоретически привести к отзыву, или же эти обязанности прописаны весьма размыто (например, в уставе г. Краснодара среди обязанностей депутата значатся работа с избирателями и прием граждан, при этом не указаны формы такой работы и их минимальная частота). К недостаткам правового регулирования также можно отнести неясности в сфере судебного разбирательства (в частности, кто и в каком порядке полномочен подавать заявление в суд), а также небесспорно требование закона о необходимости набрать не менее половины голосов избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании при голосовании за отзыв. Встречаются и коллизии: так, в уставе г. Бердска в одной и той же статье указано разное количество подписей, которые необходимо собрать в поддержку инициативы голосования по отзыву: сначала идет указание на 5 %, затем на 1 % голосов. Устав г. Санкт-Петербурга не содержит оснований для отзыва и процедуры отзыва выборного лица местного самоуправления, что было отражено в отчете Прокуратуры г. Санкт-Петербурга в 2015 году. Положения устава при этом ссылаются на закон Санкт-Петербурга «О статусе

депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», однако его положения в этой части утратил силу. Круг замкнулся.

Представляется, что в назревшей необходимости установления четкого, понятного и реально работающего механизма проведения отзыва, важности укрепления связей власти с населением, повышения политической активности граждан и наращивания правовой культуры в обществе целесообразными являются разработка и принятие Федерального закона «Об обеспечении права на отзыв депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления населением муниципального образования».

Структура предлагаемого закона может быть представлена следующими элементами.

I. Общие положения (сфера действия закона, понятийный аппарат, принципы отзыва, субъектный состав, сроки, гарантии права населения муниципального образования на проведение отзыва).

II. Основания проведения отзыва.

III. Порядок проведения предотзывной кампании:

- 1) регистрация инициативной группы;
- 2) сбор подписей в поддержку голосования по отзыву;
- 3) судебный порядок установления факта противоправного поведения отзываемого лица.

IV. Подготовка и финансирование проведения отзыва.

V. Порядок проведения голосования по отзыву.

VI. Порядок обжалования результатов голосования по отзыву.

Основное предназначение предлагаемого закона заключается в создании работающего механизма отзыва, который должен устанавливать конкретные, общие для всех муниципальных образований положения, касающиеся процедуры его реализации. Помимо этого, данный закон можно будет использовать при полном или частичном отсутствии соответствующих положений в уставе муниципального образования.

Таким образом, продуманный и работающий механизм отзыва выборных лиц местного самоуправления будет востребован в обществе, обладающем большей социально-политической активностью и самостоятельностью. Однако для его реализации требуются

не только трансформация общественно-политического сознания, но и реформы в сфере правового регулирования, позволяющие беспрепятственно и эффективно использовать право отзыва при наличии к тому соответствующих оснований. Сближение органов муниципальной власти с населением, в том числе путем демонстрации возможностей оказывать непосредственное влияние на принятие решений, даст толчок к развитию местного самоуправления и станет одним из факторов формирования гражданского общества в широком смысле.

Литература

1. Александров, А. А. Гражданское участие в местном самоуправлении / А. А. Александров, И. С. Тарбеева // Управленческое консультирование. – 2016. – № 12. – С. 63–71.
2. Буров, А. В. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. Современные вызовы и перспективы развития / А. В. Буров, М. А. Овакимян. – М: Изд-во «Проспект», 2016. – 312 с.
3. Гоголева, Е. Н. Формы участия граждан в местном самоуправлении в России: востребованность и эффективность / Е. Н. Гоголева, Е. И. Самарцева // Известия Тульского государственного университета. – 2015. – № 5. – С. 10–17.
4. Кузин, О. Ю. Вовлеченность в политический процесс как элемент демократического гражданства / О. Ю. Кузин // Известия ТулГУ. Гуманитарные науки. – 2010. – Вып. 2. – С. 251–254.
5. Кутафин, О. Е. Конституция и проблемы ее реализации / О. Е. Кутафин // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. – С. 200–205.
6. Майкова, Э. Ю. Вовлеченность российских граждан в социальные практики местного самоуправления: реальность и потенциал / Э. Ю. Майкова, Е. В. Симонова // Социодинамика. – 2015. – № 12. – С. 34–60.
7. Спасов, Б. П. Закон и его толкование / Б. П. Спасов. – М.: Юридическая литература, 1986. – 249 с.
8. Цирельникова, Л. Г. Значение и направления повышения информирования граждан о местном самоуправлении / Л. Г. Цирельникова // Электронный научный журнал «Argiogi. Серия: гуманитарные науки». – 2014. – № 2.

9. URL: <http://pravorf.org/index.php/news/1172-o-zasedanii-soveta-pri-prezidente-rf-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya>.

10. Assessment of Civil Society Participa-

tion in Local Governance and Recommendation for Future Programming USAID/Mexico, 2001. Management Systems International, 600 Water Street, SW, Washington, DC 2002.

Митрохина Яна Андреевна – старший преподаватель кафедры гражданского и уголовного права и процесса, филиал Южно-Уральского государственного университета, г. Златоуст. E-mail: yan209@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 26 октября 2017 г.

DOI: 10.14529/law170418

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF RECALL OF ELECTED OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AT THE PRESENT STAGE

Ja. A. Mitrokhina

South Ural State University, Zlatoust branch, Zlatoust, Russian Federation

According to the Constitution of the Russian Federation, local self-government is exercised by citizens through various means of direct expression of will, among which, in addition to a referendum and elections, special consideration should be given to the recall of elected representatives of local self-government. A recall is a sanction of municipal legal responsibility, the basis of which is the commission by a deputy or other elected person of local government of any wrongful act, and the content is the early termination of the person's authority on the initiative of the population. Thus, recall is not only a form of democracy, an institution that allows citizens to exercise and exercise their own democratic potential, but also a means of public control over the activities of people's representatives. The relevance of this topic is due to a number of theoretical issues (feasibility, legal nature, constitutionality) of the recall, and the presence of a multitude of problems arising at the stage of its implementation. This article is devoted to a complex of problems hampering the implementation of the responsibility of elected representatives of local self-government to voters. The author pays special attention to the analysis of the reasons for the actual absence of a recall in practice and the search for solutions that can turn a nominal institution into a really functioning mechanism of direct democracy at the level closest to the population – the level of local self-government. The article concludes that it is necessary to reform the legal procedure for conducting a withdrawal in order to further improve this legal institution. Based on the analysis of normative legal acts, a conclusion is made on the need to improve the current legislation in the field of regulation of grounds and the procedure for revocation. The author comes to the conclusion that it is necessary to develop a unified mechanism for attracting to municipal legal responsibility in the form of a withdrawal by clear regulation of this institution at the federal level with certain features provided for by the charters of municipalities.

Keywords: *local self-government, population of the municipality, deputies, recall, order of conduct, democracy.*

References

1. Aleksandrov A. A., Tarbeeva I. S. [Civil participation in local self-government]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie [Management Consulting]*, 2016, no. 12, pp. 63–71. (in Russ.).
2. Burov A. V. *Doklad o sostojanii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Sovremennye vyzovy i perspektivy razvitija* [Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Current Challenges and Development Prospects]. Moscow, 2016, 312 p.
3. Gogoleva E. N., Samartseva E. I. [Forms of citizens' participation in local self-government in Russia: relevance and effectiveness]. *Izvestija Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta [Proceedings of the Tula State University]*, 2015, no. 5, pp. 10–17. (in Russ.).
4. Kuzin O. Ju. [Involvement in the political process as an element of democratic citizenship]. *Izvestija TulGU. Gumanitarnye nauki [Izvestija TulGU. Gumanitarnye nauki]*, 2010, no. 2, pp. 251–254.
5. Kutafin O. E. Konstitucija i problemy ee realizacii [The Constitution and the problems of its implementation] *Rossijskij konstitucionalizm: problemy i reshenija: Materialy mezhdunarodnoj konferencii [Russian Constitutionalism: Problems and Solutions: Proceedings of the International Conference]*. Moscow, 1999, pp. 200–205. (in Russ.).
6. Majkova Je. Ju., Simonova E. V. [Involvement of Russian citizens in social practices of local self-government: reality and potential]. *Sociodinamika [Socio-dynamics]*, 2015, no. 12, pp. 34–60. (in Russ.).
7. Spasov B. P. *Zakon i ego tolkovanie* [Law and its interpretation]. Moscow, 1986, 249 p.
8. Cirel'nikova L.G. [The importance and directions of raising the awareness of citizens about local self-government]. *Jelektronnyj nauchnyj zhurnal «Apriori. Serija: gumanitarnye nauki» [Electronic scientific journal «A priori. Series: Humanities»]*, 2014, no. 2.
9. URL: <http://pravorf.org/index.php/news/1172-o-zasedanii-soveta-pri-prezidente-rf-po-razvitiyu-mestnogo-samoupravleniya>.
10. Assessment of Civil Society Participation in Local Governance and Recommendation for Future Programming USAID/Mexico, 2001. Management Systems International, 600 Water Street, SW, Washington, DC 2002.

Mitrokhina Yana Andreevna – Senior Lecturer, Chair of Civil and Criminal Law and Process, branch of South Ural State University, Zlatoust, Russian Federation. E-mail: yan209@yandex.ru.

Received 26 October 2017.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Митрохина, Я. А. Проблемы реализации отзыва выборных лиц местного самоуправления на современном этапе / Я. А. Митрохина // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2017. – Т. 17, № 4. – С. 96–101. DOI: 10.14529/law170418.

FOR CITATION

Mitrokhina JA. A. Problems of implementation recall of elected officials of local self-government at the present stage. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2017, vol. 17, no. 4, pp. 96–101. (in Russ.) DOI: 10.14529/law170418.