

ОТЗЫВ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Я.А. Митрохина

Проведен анализ законодательства зарубежных стран на предмет правового регулирования оснований и порядка ответственности депутатов и выборных должностных лиц перед населением (отзыва). Рассмотрены сходства и различия данного института в России и в иностранных государствах.

Ключевые слова: отзыв, население, ответственность, зарубежные страны, устав муниципального образования, Конституция, депутат, закон.

Отзыв депутатов и выборных должностных лиц в Российской Федерации предусмотрен федеральным законодателем на региональном уровне - применительно к высшему должностному лицу субъекта РФ (п. «л» ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»), а на уровне местного самоуправления – к депутатам, членам выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления (ст. 24 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», далее Федеральный закон № 131-ФЗ). Отзыв является одной из непосредственных форм прямой демократии, делающей возможным реализацию конституционного принципа народовластия и самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Федеральным законом № 131-ФЗ, а также целым рядом решений Конституционного суда РФ установлены следующие основания для отзыва:

совершение противоправных действий (бездействия) или принятие противоправного решения соответствующим лицом. Однако уставы муниципальных образований вправе, действуя в вышеуказанных рамках, установленных федеральным законодателем, устанавливать собственные основания для отзыва. Факт соответствующего правонарушения должен быть установлен судом, после чего инициативная группа организует голосование по отзыву выборного лица. В соответствии с Постановлением Конституционного суда от 2 апреля 2002г. № 7-П, за отзыв должно проголосовать не менее половины всех зарегистрированных на территории муниципального образования избирателей.

В целях проведения сравнительного анализа института отзыва, рассмотрим основания и порядок его проведения в некоторых зарубежных странах.

В XIX столетии институт отзыва должностных лиц был закреплен в конституциях некоторых кантонов Швейцарии, в начале XX в. – в конституциях нескольких штатов США (Орегон, Аризона, Колорадо, Невада, Вашингтон, Мичиган, Канзас и Луизиана). В период с 1920 г. по 1978 г. отзыв был предусмотрен конституциями еще шести североамериканских штатов (Северная Дакота, Висконсин, Айдахо, Аляска, Монтана, Джорджия). По крайней мере еще в 36 штатах институт отзыва существует на окружном и муниципальном уровнях. В XX веке он был предусмотрен конституциями Австрии, Японии, Латвии. Отзыв допускался конституциями всех социалистических стран, а в настоящее время сохранился в основных законах КНР, Вьетнама, Кубы [3].

Современная конституционно-правовая доктрина рассматривает депутата парламента как представителя всей нации, а не соответствующего избирательного округа. Логическим следствием этой концепции является запрещение императивного мандата и права отзыва. Соответствующие нормы содержатся в конституциях почти всех стран. Так, 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 совестью». В ст. 27 Конституции Франции 1958 г. содержится почти аналогичное положение: «Всякий императивный мандат является недействительным». Отсутствие императивного мандата и права отзыва не делает депутата парламента полностью независимым. Это объясняется следующими причинами: во-первых, депутат, как правило, обладает партийностью и подчиняется партийной дисциплине; во-вторых, депутат зависит от тех организаций, которые финансировали его избирательную кампанию; наконец, депутат в известной степени зависит и от своего избирательного округа, поскольку судьба мандата решается голосованием. Депутат в демократическом госу-

дарстве является профессиональным парламентарием. Именно в силу этого его мандат обладает свойством несовместимости ни с какой государственной или иной должностью. Парламентская деятельность считается единственным законным занятием депутата, исключая право занятия министерских постов в парламентских странах [1].

Институт отзыва депутата находит различное законодательное закрепление за рубежом. При этом косвенные выборы и избирательная система пропорционального представительства не рассматриваются в качестве препятствий в его осуществлении (например, в Швейцарии право отзыва вполне согласуется с избранием депутатов по избирательной системе пропорционального представительства). Большинству стран свойственно 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.

Отзыв выборных должностных лиц предусмотрен в законодательстве более трети штатов США. 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)» [4].

Применяется отзыв в США нечасто из-за процедурных трудностей: подписи должны быть собраны в короткий срок в нотариально удостоверенной форме, к тому же в случае отклонения избирателями предложения об отзыве на инициаторов голосования возлагается возмещение расходов по его проведению.

В Японии на местном уровне гораздо более, чем на общенациональном, развиты демократические институты управления. Закон о местной автономии 1947 г. предусматривает право местных жителей на отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления.

Субъектами отзыва могут быть депутаты муниципального собрания либо глава органа местного самоуправления. Закон 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.

В 1947–1983 гг. местные жители в Японии использовали свое право требовать отзыва глав органов местного самоуправления 516 раз, отзыва

депутатов муниципальных собраний – 204. Один из ярких примеров проявления непосредственной демократии – отзыв в 1989 г. мэра г. Дзуси по требованию местных жителей, выразивших возмущение тем, что он поддержал план Управления национальной обороны о строительстве казарм для американских военнослужащих, для чего предлагалась вырубка лесного массива [5].

Согласно Закону о выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей Китайской Народной Республики, отзыв депутатов, непосредственно избранных населением, производится большинством голосов избирателей соответствующего избирательного округа. Любой гражданин или любая избирательная единица может выдвинуть требования об отзыве депутата, нарушившего закон или дисциплину либо грубо пренебрегающего своими обязанностями. Требование выдвигается перед постоянным комитетом собрания народных представителей, который своевременно организует проверку и заслушивает соответствующего депутата. После проверки достоверности выдвинутых против депутата обвинений вопрос передается в избирательный округ или избирательную единицу, от которых он избран, для его отзыва.

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» [6].

Процедура отзыва закреплена Избирательным законом страны. Депутаты муниципальных Ассамблей народной власти могут быть отозваны избирателями округа, в котором были избраны, если они не оправдывают оказанного им доверия.

Процесс отзыва мандата делегата муниципальной Ассамблеи начинается по предложению как минимум 20 % избирателей округа, по которому он был избран. Предложение об отзыве делегата представляется в письменной форме председателю соответствующего исполкома, который в свою очередь передает это предложение отзываемому делегату. Последний в десятидневный срок вправе письменно изложить оправдывающие его обстоятельства.

По окончании данной процедуры председатель созывает муниципальную Ассамблею и доводит до ее сведения предложение об отзыве и объяснения отзываемого. На этом же заседании Ассамблея постановляет созвать избирателей округа, по которому был избран отзываемый, чтобы они высказались за отзыв или против него.

Решение об отзыве мандата делегата может быть принято лишь в том случае, если за него проголосовало более половины избирателей округа, по которому он был избран, и если в голосовании приняло участие более половины избирателей округа.

Как показывает анализ законодательства зарубежных стран (Япония, Куба, КНР), обоснованность и достоверность требования населения о назначении голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления проверяются не судебными органами, а специальными комитетами, причем основания для возбуждения процедуры отзыва не всегда носят правовой характер. Также следует отметить, что такая мера муниципально-правовой ответственности, как отзыв, применяется сравнительно редко и носит исключительный характер. Тем не менее, законодательное закрепление права граждан на отзыв выборных лиц местного самоуправления обеспечивает обратную связь между населением и муниципальной властью, делая последнюю более ответственной [2].

Библиографический список

1. Богдановская, И.Ю. Делегированное законодательство в странах общего права: сравнительно-правовые аспекты / И.Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – N 10. – С. 34.
2. Заболотских, Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления / Е.М. Заболотских. – М.: Проспект, 2011.
3. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2. Часть общая / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 2000. – С. 365.
4. Руденко, В.Н. Институты «отзыва» и «ропуска» в современном российском законодательстве: практика реализации и проблемы правового регулирования / В.Н. Руденко // Журнал российского права. – 2002. – N 4.
5. Сенаторов, А. Японская модель местного самоуправления / А. Сенаторов // Знакомьтесь – Япония. – 1995. – N 7. – С. 35.
6. Табио, Ф.А. Комментарий к социалистической Конституции Республики Куба / Ф.А. Табио; под ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Прогресс, 1986. – С. 262.

[К содержанию](#)