

ПРИНЦИПЫ И СТАНДАРТЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Я.А. Митрохина

В статье анализируются принципы, на основе которых базируется ответственность выборных лиц местного самоуправления перед избирателями (отзыв). Основное внимание автор уделяет характеристике принципов проведения отзыва и их классификации, а также фундаментальному значению принципов как системообразующим основам, предопределяющим содержание норм, регулирующих механизм отзыва. Делается вывод о необходимости четкого правового регулирования принципов проведения отзыва в целях дальнейшего совершенствования данного правового института.

Ключевые слова и фразы: местное самоуправление; население муниципального образования; депутаты; отзыв; принципы; демократия.

Согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [3]. Открытый перечень форм выражения власти народа обоснован необходимостью реализации принципа самостоятельности местного самоуправления и особенностями отношений между властью и населением на низовом уровне: они должны строиться на основе максимального приближения органов местного самоуправления к населению для наиболее полного и рационального решения вопросов местного значения.

Особый интерес среди указанных форм вызывает голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Отзыв является институтом непосредственной демократии на муниципальном уровне, формой прямого

волеизъявления граждан, позволяющей населению активно влиять на соответствующие органы власти между выборами.

Определение отзыва нормативно не установлено, но из анализа его правовых, целевых и сущностных характеристик можно сделать вывод, что отзыв представляет собой санкцию муниципально-правовой ответственности, содержанием которой является принудительное досрочное прекращение полномочий депутата, выборного должностного лица, члена выборного органа местного самоуправления по инициативе населения муниципального образования, проявленной на голосовании, в связи с совершением ими противоправного (неправомерного) деяния или принятия противоправного (неправомерного) решения, подтвержденного соответствующим судом.

Несмотря на очевидную значимость и практическую целесообразность отзыва как формы народовластия и механизма «обратной связи», позволяющей населению муниципального образования не только избирать депутатов и иных выборных лиц местного самоуправления, но и добиваться досрочного прекращения их полномочий, его применение на практике на сегодняшний день практически сведено к минимуму. Полагаем, что дело здесь не только в объективном наличии политического нигилизма среди населения, но и в недостатках правового регулирования реализации отзыва, затрудняющих его проведение даже при наличии выраженной поддержки граждан.

Механизм реализации отзыва представляет собой систему последовательных процедур, включающих определенные действия участников отзывной кампании, которые должны быть основаны на совокупности принципов, определяющих характер и сущность данных правоотношений. Принципы проведения отзыва могут быть рассмотрены в узком и широком смыслах. В широком смысле принципы проведения отзыва депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления представляют собой совокупность норм, выражающих основные требования к организации и порядку проведения отзыва, к его целевому назначению и гарантиям прав участников отзыва, направленных на обеспечение законности, повышение взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципального образования, усиление процессов демократизации в обществе в целом. Учитывая, что устав каждого муниципального образования вправе самостоятельно устанавливать процедуру отзыва, принципы его проведения в узком смысле могут быть представлены как совокупность руководящих установок, являющихся основополагающими для проведения отзывной кампании в каждом конкретном случае.

Следует отметить, что принципы проведения отзыва выборных лиц местного самоуправления в российском законодательстве не нашли норма-

тивного установления и практически не обсуждались в научной среде, тогда как их закрепление как руководящих положений, основных правил сможет придать отзыву более четкий, согласованный характер, выразить содержание данного правового института. В.Н. Корнев справедливо отмечает, что принципы права, выполняя соответствующие юридические функции, играют важную роль в правовой аргументации, особенно в тех случаях, когда необходимо давать интерпретацию применяемой норме [4].

Н.Н. Черногор, рассматривая институт муниципально-правовой ответственности, выделяет специфические принципы, характерные только для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. К ним он относит:

- принцип автономности реализации муниципально-правовой ответственности;
- ответственность за результативность деятельности;
- сочетание персональной и коллективной форм ответственности;
- принцип гласности;
- принцип взаимодействия отраслевых видов юридической ответственности [6].

С точкой зрения о том, что данные принципы являются специфическими именно для ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, не согласен И.А. Алексеев, обосновывая это тем, что большая часть принципов этой группы в основном встречается и при ответственности органов, и должностных лиц местного самоуправления перед государством; в реализации конституционно-правовой ответственности [1]. Поддерживая в целом данную позицию, все же считаем возможным отметить, что отзыв может обладать и обладает собственными признаками и принципами.

По мнению Н.А. Петровой, принципы отзыва следует классифицировать на 2 группы: материальные, которые раскрывают содержание отзыва, и процессуальные, характеризующие непосредственно процесс голосования и потому совпадающие с принципами, характерными для избирательного процесса. К первой группе автор относит: принцип зависимость (фиксированного) большинства; принцип обоснованности оснований отзыва; право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы выборного лица, создания препятствий для его деятельности; отзыв – высшая мера ответственности [5]. Соглашаясь с автором в целом, заметим, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает и другие виды ответственности выборного лица, в частности, главы муниципального образования, такие как отрешение его от должности и удаление в отставку. Кроме того, выборное лицо может быть привлечено и к другим видам ответственности. Таким образом, следует уточнить, что отзыв – это единственная и крайняя мера ответственности

депутата и выборного должностного лица местного самоуправления перед населением муниципального образования.

Полагаем, что перечень принципов проведения отзыва можно дополнить некоторыми положениями.

Прежде всего, отметим, что, являясь мерой муниципально-правовой ответственности, отзыв должен основываться на принципах законности, справедливости, гласности, оперативности, неотвратимости ответственности за конкретное деяние или решение, презумпции невиновности, информационной открытости, всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, свободного и добровольного участия в голосовании по отзыву, невозможности принуждения к участию или неучастию в голосовании по отзыву, невозможности препятствовать свободному волеизъявлению.

К принципам, раскрывающим содержание отзыва, также можно отнести:

– принцип целесообразности. Отзыв должен являться крайней мерой, применяемой в исключительных случаях. Возбуждение длительной и дорогостоящей кампании по отзыву должно быть обосновано явным несоответствием отзываемого лица занимаемой должности в связи с его противоправным виновным поведением, причиняющим или способным причинить существенный вред охраняемым интересам;

– принцип соразмерности ответственности. Привлекая лицо к ответственности в виде отзыва, крайне важно установить все элементы состава правонарушения, чтобы избежать неоднозначного понимания и, следовательно, ошибок при применении [2]. Формально отозвать выборное лицо можно за совершение любого противоправного действия (бездействия) или принятия противоправного решения, т.к. закон не предусматривает в качестве обязательного признака наступление неблагоприятных последствий (тем не менее, такой признак предусмотрен в ряде уставов муниципальных образований). Однако вполне естественно, что отзывать депутата или выборное лицо местного самоуправления за *малозначительное деяние* нецелесообразно. В данном случае вполне можно ограничиться мерами дисциплинарного воздействия;

- принцип недопустимости установления упрощенной процедуры отзыва. Отзыв депутата и выборного должностного лица местного самоуправления, учитывая его последствия, в том числе и морального характера, должен иметь место только в самых крайних случаях, нельзя отзывать лицо по личным или политическим соображениям, превращать этот правовой институт в способ «очистки рядов» или избавления от инакомыслящих. Для предотвращения этой ситуации законом предусмотрена усложненная процедура отзыва, само наличие которой вполне естественно приводит нас к мысли, что депутаты не будут лишаться своих мест в упрощенном по-

рядке и по незначительным поводам, это станет возможным лишь в случае действительно серьезного проступка, отрицательно воспринятого большинством населения муниципального образования. Из такого положения вещей вытекает ещё один принцип:

– принцип «*audiatur et altera pars*», предполагающий обязанность выслушать обе стороны. Инициаторы отзыва должны обеспечить уведомление о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве и предоставить возможность отзываемому лицу дать пояснения по спорному вопросу. Такие гарантии должны быть предусмотрены уставами муниципальных образований. Остается неясным организационный момент: на каком этапе и по правилам какого производства будут проходить подобные мероприятия; впрочем, «ареной» данного разбирательства может стать зал судебных заседаний;

– принцип обязательности судебной процедуры при проведении отзыва. Рассматривается как гарантия обоснованного привлечения отзываемого лица к ответственности.

Признание и разработка принципов, на основе которых должны осуществляться организация и проведение отзыва, представляется особенно важным в условиях продолжающегося процесса реформирования местного самоуправления в целом и необходимости «реанимирования» института отзыва в частности. Роль принципов в рассматриваемом контексте трудно переоценить: именно они призваны регулировать правоотношения, складывающиеся в сфере привлечения отзываемого лица к ответственности перед населением, устанавливать рамки и характер функционирования всех субъектов отзыва.

Подводя итог вышеизложенному, можем сделать следующие выводы.

1. В настоящее время в доктрине и российском законодательстве имеются предпосылки к выделению принципов проведения отзыва, при этом назрела необходимость в их законодательном закреплении.

2. Предлагается понимать принципы проведения отзыва в широком смысле: как совокупность норм, выражающих основные требования к организации и порядку проведения отзыва, к его целевому назначению и гарантиям прав участников отзыва, направленных на обеспечение законности, повышение взаимодействия органов местного самоуправления и населения муниципального образования, усиление процессов демократизации в обществе в целом.

3. Предлагается следующая классификация принципов проведения отзыва:

а) принципы, реализация которых должна иметь место при проведении предотзывной кампании: принцип целесообразности, принцип недопустимости установления упрощенной процедуры отзыва, принцип законности, демократизма, информационной открытости, обязательности судебной

процедуры при проведении отзыва, справедливости, соразмерности ответственности, недопустимости установления упрощенной процедуры отзыва, принцип «*audiatur et altera pars*», предполагающий обязанность выслушать обе стороны, принцип презумпции невиновности, принцип неотвратимости ответственности за конкретное деяние или решение;

б) принципы, реализация которых имеет особое значение во время проведения голосования по отзыву: принцип оперативности, гласности, всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Принцип свободного и добровольного участия жителей муниципального образования в голосовании по отзыву. Принцип недопустимости принуждения жителя муниципального образования к участию или неучастию в голосовании по отзыву, а также препятствия его свободному волеизъявлению.

Библиографический список

1. Алексеев, И.А. Муниципально-правовая ответственность в Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / И.А. Алексеев. – М., 2014. – С. 188.
2. Виноградов, В.А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность / В.А. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С. 2.
3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
4. Корнев, В.Н. Принципы права в зарубежной правовой доктрине: природа, назначение и функции / В.Н. Корнев // Государство и право. – 2016. – № 11. – С. 65.
5. Петрова, Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Н.А. Петрова. – М., 2006. – С. 24.
6. Черногор, Н.Н. Проблема муниципально-правовой ответственности в российской правовой науке / Н.Н. Черногор // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 3. – С. 39.

[К содержанию](#)