

С.В. Чеботарева

Российский университет дружбы народов

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, а также физическими и юридическими лицами. Федеральное законодательство лишь в общих чертах прописывает основания и порядок привлечения к ответственности, указывая на то, что муниципальные образования сами вправе самостоятельно решать данные вопросы в своих уставах и иных нормативно – правовых актах, учитывая при этом положения действующего закона о местном самоуправлении.

Одним из весьма специфичных и неоднозначных видов муниципальной ответственности является отзыв, который заключается в принудительном лишении полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления посредством волеизъявления населения муниципального образования.

Во многих государствах вообще отсутствует возможность отзыва депутата; многие считают, что нет необходимости отзывать депутата, когда его можно просто не избирать на следующих выборах [1. С. 80-81]. Так, в статье 27 Конституции Франции 1957 года содержится положение о том, что всякий императивный мандат является недействительным. М.В. Варлен подчеркивает, что отсутствие императивного мандата и права на отзыв депутата не делает депутата парламента полностью независимым. С одной стороны, как правило, депутат выступает от партии и подчиняется партийным установкам, с другой стороны, депутат находится в некой зависимости от организаций, которые финансировали его избирательную кампанию и, кроме того, депутат зависит и от

округа, от которого он избирался, ввиду того, что судьба мандата решается путем проведения голосования [2. С. 123].

В США еще в 1787 году остро стоял вопрос о введении в Конституцию положения, которое бы содержало право граждан на отзыв своих представителей. В результате была отменена соответствующая резолюция, при этом следует констатировать, что в настоящее время в большей части штатов США существует процедура, в соответствии с которой представляется возможным отозвать выборное должностное лицо на уровне местной власти. Однако для применения данной процедуры необходимо собрать подписи избирателей, в каждом из штатов требуется разное их число. К примеру, в Аляске и Вашингтоне требуется 25 % от числа голосов, поданных на последних выборах соответствующего должностного лица, в Калифорнии – 12 % [6]. В законодательстве некоторых штатов содержится формулировка, в соответствии с которой в случае, если избиратели отклонят предложение об отзыве, то инициаторы голосования обязуются возместить расходы по его проведению [3. С. 232].

В статье 112 Конституции Республики Куба содержится положение, на основании которого избиратели наделяются правом отзыва мандата делегатов муниципальных Ассамблей народной власти, которое они могут использовать в любое время в порядке, установленном законодательством. Однако кубинское законодательство не прописывает по каким именно основаниям депутат может быть отстранен избирателями от должности путем отзыва.

В Российской Федерации отзыв депутата существует лишь на уровне местного самоуправления. Однако при реализации данной процедуры можно столкнуться с рядом трудностей, которые приводят к тому, что прекращение полномочий выборного должностного лица по инициативе населения привести в жизнь практически невозможно. Следует отметить, что использование дифференцированного подхода к объему регулирования муниципально – правовых санкций и механизмам их применения в федеральном законодательстве весьма неоправданно. В законодательстве нет общего детализированного и общепонятного порядка отзыва депутата; он до сих пор нормативно

не регламентирован. В законодательстве установлены лишь общие основания и условия применения данной меры ответственности, в то время как ее подробная регламентация оставлена на усмотрение уставов муниципалитетов [4].

Однако, проанализировав положения многих муниципальных образований (Томск, Малгобек, Тверь и др.), можно прийти к выводу о том, что практически все в своих уставах дублируют текст федерального закона, не расширяя при этом основания отзыва и не прописывая четко порядок его проведения [5. С. 35-39].

Помимо вышесказанного, многие уставы не регламентируют процедуру отзыва депутата, ссылаясь на то, что следует применять федеральное законодательство либо законодательство субъектов, что абсолютно неверно. Ввиду того, что в уставах муниципалитетов отсутствует четкая нормативная регламентация порядка отзыва депутата, а также весьма завышенные требования федерального законодателя к процедуре отзыва приводят к тому, что население фактически не может реализовать свое право.

В общей же сложности процедура отзыва состоит из нескольких последовательных этапов.

1. Судебное разбирательство. Закон предусматривает, что для проведения отзыва депутата необходимо наличие судебного решения. При этом стоит отметить, что ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни в уставах муниципальных образований нет соответствующих норм, которые бы регламентировали порядок обращения в суд для того, чтобы доказать противоправный характер действий либо бездействия отзываемого лица.

2. Выражение инициативы и определение оснований отзыва. Определенное число избирателей обращается в избирательную комиссию с заявлением о регистрации их в качестве инициативной группы. Устав муниципального образования устанавливает необходимое для регистрации количество избирателей. К примеру, для отзыва депутата в г. Самаре необходимо 10 человек, а для отзыва главы города – 50 человек. При обращении в избирательную комиссию инициативная группа должна предоставить

вступившее в законную силу решение суда. Данный этап очень важен, поскольку избирательная комиссия может отказать в регистрации по той причине, что отсутствует правовая регламентация процедуры отзыва. Ведь большинство уставов прописывают лишь право на отзыв, но не раскрывают его порядка. Данную проблему можно решить посредством пересмотра положений уставов муниципальных образований.

3. Сбор подписей в поддержку назначения голосования по отзыву. Необходимая численность подписей также устанавливается уставом муниципального образования. Весьма важно, что сбор подписей также осуществляет инициативная группа за счет собственных денежных средств специально созданного фонда.

4. Назначение голосования по отзыву. Решение данного вопроса возлагается на комиссию по отзыву, которая осуществляет проверку всех представленных документов на их достаточность и достоверность. На данном этапе инициативная группа также может получить отказ в случае, если не соблюдены требования, предъявляемые к документам, а также в случае, если инициативной группой было изменено основание, по которому изначально проводился сбор подписей избирателей.

5. Агитация. На данном этапе отзываемое лицо предупреждается о предстоящем отзыве и ему предоставляется возможность выступить перед публикой с целью дать объяснения по тем обстоятельствам, на основании которых он подлежит отзыву.

6. Голосование по отзыву. Составляются бюллетени, создаются участковые комиссии. В общей сложности голосование по отзыву проводится аналогично голосованию по избранию депутата.

7. Установление результатов голосования и подведение итогов. В законодательстве установлено, что за отзыв должно проголосовать более половины избирателей, которые зарегистрированы в том или ином муниципальном образовании. Именно тогда отзыв депутата можно считать состоявшимся. Вероятно, что такие высокие цифры заранее предрекают кампанию по отзыву на проигрыш.

Многие ученые утверждают, что отзыв депутата аналогичен выборам, но имеет ряд характерных особенностей. Однако, несмотря на схожесть отдельных этапов выборов с процедурой отзыва, следует подчеркнуть, что это отдельные друг от друга правовые институты, которые заслуживают особого нормативно – правового урегулирования.

Муниципалитеты должны самостоятельно прописывать основания и порядок отзыва депутата. Увы, подавляющее большинство муниципалитетов до сих пор не решили эту задачу и по сегодняшний день уставы практически полностью дублируют федеральный закон либо и вовсе содержат размытые положения по отзыву депутата, устанавливая право на отзыв, но не регламентируя его процедуры. Представляется целесообразным урегулировать данный институт прямой демократии на федеральном уровне, что обеспечит единообразие, целостность и согласованность в правоприменении.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Буллаев А. Понятие и содержание правового статуса депутата представительных органов местного самоуправления // Современное право. 2009. № 1.
- [2] Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2011.
- [3] Заболотских Е.М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно – практическое пособие. М.: Проспект, 2011.
- [4] Кашо В.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества // Журнал российского права. 2011. № 6.
- [5] Корсакова С.В. О некоторых проблемах юридической ответственности в современной муниципально – правовой политике // Вопросы судебной реформы. 2009. № 4.
- [6] Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / отв. ред. Б.А. Струшин. М.: БЕК, 2000. Т. 1, 2.