

ОТЗЫВ ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2019

В.В. Наумкина, доктор юридических наук,
профессор кафедры государственного права, директор института истории и права
Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова, Абакан (Россия)

Ключевые слова: глава муниципального образования; местное самоуправление; органы местного самоуправления; депутат муниципального образования; ответственность; отзыв.

Аннотация: Актуальность темы исследования обусловлена несовершенством федерального законодательства в области местного самоуправления. В статье рассматривается отзыв выборного должностного лица местного самоуправления как вид ответственности должностного лица и как форма участия населения в решении вопросов местного значения. Возможность влиять на вопросы управления в муниципальном образовании является основополагающей идеей реализации местного самоуправления. Отсутствие механизмов воздействия на выборных должностных лиц или несовершенство таких механизмов снижает возможности гражданского общества и делает участие населения фрагментарным. Отзыв как оценочная категория обеспечивает обратную связь с населением. Целью работы является анализ основания и правовой природы отзыва выборного должностного лица. Правовая регламентация отзыва носит дискуссионный характер и имеет ряд недоработок. Основания применения отзыва выборного должностного лица и существующая процедура не позволяют сделать однозначный вывод о природе отзыва как вида ответственности выборного должностного лица. В статье проводится анализ отзыва в сопоставлении с удалением от должности должностного лица. Узкий подход законодателя ограничивает возможности использования этой формы участия населения в решении вопросов местного значения местным сообществом. Это в целом снижает возможности влияния населения на деятельность должностных лиц. Несовершенство законодательства на практике не позволяет населению отозвать должностное лицо, которое не способно заниматься вопросами управления либо принимает решения, не соответствующие интересам местного сообщества. Необходимо изменить концепцию отзыва должностного лица. В статье сформулированы предложения по изменению законодательства.

ВВЕДЕНИЕ

Отзыв выборного должностного лица местного самоуправления является малоизученной формой участия населения в решении вопросов местного значения. Как мера ответственности отзыв выборного должностного лица редко используется на практике в силу неопределенности основания отзыва и отсутствия четкой правовой регламентации процедуры [1; 2]. Большинство научных работ посвящено анализу норм уставов муниципальных образований [3–5]. Рассматривая вопросы несовершенства правового регулирования отзыва выборного должностного лица уставами, авторы приходят к выводу о необходимости принятия федерального закона об отзыве [6–8].

Как демократический институт и форма реализации вопросов местного населения отзыв имеет большой потенциал [7; 9; 10]. Несовершенство правового регулирования отзыва сокращает возможность населения влиять на управление в муниципальном образовании, что приводит к увеличению разрыва между органами местного самоуправления и местного сообщества [11]. Таким образом, отзыв выборного должностного лица является актуальным вопросом, который имеет прикладное значение.

Цель исследования – анализ правового регулирования отзыва должностного лица местного самоуправления.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Отзыв выборного должностного лица местного самоуправления является элементом демократии [9], в котором отражается сущность института местного самоуправления. Законодатель рассматривает местное самоуправление как форму народовластия, поэтому без участия населения данный уровень власти не является самоуправлением в полном смысле этого слова. Отзыв

должностного лица – механизм, позволяющий обеспечить действенный контроль со стороны гражданского общества [12]. Кроме того, отзыв является реакцией общества на действия либо бездействие должностного лица и отражает интересы населения.

Отзыв выборного должностного лица местного самоуправления можно рассматривать как форму непосредственной реализации местного самоуправления [7; 10], форму народовластия [13], вид ответственности [14] и как инструмент оценки деятельности должностного лица. Законодатель закрепляет отзыв и как форму реализации местного самоуправления, как вид ответственности и как право населения.

Если исходить из понимания местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, отзыв является обязательным элементом участия населения в вопросах управления и реальным рычагом воздействия на выборное должностное лицо. Как форма реализации местного самоуправления населением отзыв – дорогая по стоимости форма участия населения и трудоемкая процедура, поскольку реализуется данное право путем проведения референдума. Но даже при таких минусах отказываться от отзыва нельзя, поскольку будет утрачена возможность населения реагировать на деятельность должностного лица.

Как вид ответственности должностного лица отзыв имеет ряд недоработок. Во-первых, не все выборные должностные лица могут быть отозваны. Согласно п. 2.1 статьи 24 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее ФЗ «Об общих принципах...»), отзыв не применяется в отношении депутатов, избранных по партийным спискам. С одной стороны, у политической партии есть свои механизмы влияния на партийных депутатов. С другой стороны, политиче-

ская партия не должна подменять население. Оценки действия депутата со стороны населения и со стороны партии могут не совпадать. Кроме того, избрание депутата по политическим спискам не должно ограничивать возможности населения участия в решении вопросов местного значения. Согласно статье 71 ФЗ «Об общих принципах...» население имеет право отозвать депутата, при этом отзыв закрепляется как ответственность перед населением. Ответственность перед населением не должна быть связана с видом избирательной системы, партийной принадлежностью и т. д.

Во-вторых, законодательство содержит достаточно узкий подход к основанию отзыва выборного должностного лица. Согласно ФЗ «Об общих принципах...» предусмотрено только одно основание для отзыва – это «противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке» (статья 24, п. 2). Основание, несомненно, является достаточно весомым, но при этом оно не охватывает весь спектр деятельности выборного лица, кроме того, является неконкретным.

В.И. Червонюк, рассматривая основание отзыва главы муниципального образования, отмечает, что отзыв по своей правовой природе следует отнести к мерам конституционной ответственности, следовательно, субъективная сторона не всегда должна быть сопряжена с правонарушением [15]. Поэтому, по его мнению, основание в существующей формулировке не отражает всех действий главы, которые могут противоречить интересам населения [15]. Решение суда уже является «оценкой» действия должностного лица.

Основание для отзыва выборного должностного лица связано с правовой природой отзыва как вида ответственности. Совершенно справедливо А.А. Кондрашов подчеркивает, что отзыв как мера ответственности имеет сложную структуру, поскольку ее можно квалифицировать как негативную и как позитивную ответственности. Признаком негативной ответственности является основание отзыва – противоправное деяние [16]. Кроме того, А.А. Кондрашов подчеркивает, что отзыв может использоваться за совершение поступков, не подпадающих под признаки преступления (правонарушения), и реализоваться посредством голосования, а не юрисдикционными органами (поэтому может квалифицироваться как мера позитивной ответственности) [16].

Если отзыв рассматривать как форму реализации местного самоуправления, нужно признать, что он не должен дублировать решения властных органов. Основания отзыва как формы реализации населением местного самоуправления должны включать оценку политической, хозяйственной и иной деятельности должностного лица с позиции интересов населения и местных особенностей, поскольку это заложено в дефиниции местного самоуправления. Что касается противоправных действий (бездействия), которые являются основанием отзыва, можно отметить следующее. При совершении должностным лицом противоправных деяний, которые имеют или могут иметь серьезные последствия, законодатель предусматривает санкции, применение которых приводит к отстранению от должности без отзыва или иных дополнительных процедур (например, лишение свободы, запрет занимать должности и т. д.). Следовательно, применение отзыва законодатель предусматривает при совершении противоправных дейст-

вий / бездействии невысокой общественной опасности. Кроме того, законодатель не конкретизирует, о каком именно противоправном решении или действии идет речь. В данном случае противоправные решения или деяния можно условно разделить на два вида: 1) непосредственно связанные с осуществлением властных полномочий выборного должностного лица местного самоуправления; 2) не связанные с властными полномочиями выборного должностного лица (например, дорожно-транспортные происшествия).

Если законодатель под «противоправным решением или действием (бездействием)» понимает только те, которые связаны с осуществлением властных полномочий, то в таком случае напрашивается вопрос о целесообразности отзыва при наличии решения суда [17]. В данном случае решение суда будет оценкой деятельности должностного лица.

Если законодатель рассматривает отзыв как меру политической ответственности, то население должно исходить из моральной составляющей и требований к репутации должностного лица. В таком случае отзыв сводится к оценке населением морального права занимать должность при наличии подтвержденного судом противоправного деяния. Для политической ответственности должностного лица перечень оснований необходимо расширять [18]. К политическим основаниям следует отнести: невыполнение предвыборных обещаний; неспособность или нежелание должностного лица выполнять должностные полномочия; разочарование населения или несогласие населения с проводимой политикой/реформами в муниципальном образовании.

Федеральный закон предусматривает процедуру удаления в отставку, которая по последствиям для должностного лица является равнозначной отзыву. Удаление в отставку предусмотрено только для главы муниципального образования. Его рассматривают как меру ответственности, сопоставимую с отзывом, и как рычаг оперативного решения кадрового вопроса [19]. Эта мера ответственности имеет более широкий перечень оснований, из них только одно является политическим – неудовлетворительная оценка деятельности, данная представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета. Иные основания удаления связаны с противоправными действиями или ненадлежащим исполнением обязанностей и должны подтверждаться решениями соответствующих органов.

Неудовлетворительная оценка деятельности как мера ответственности исключает прямое участие населения, поскольку правом на удаление в отставку обладает только представительный орган. Постановление представительного органа можно рассматривать как решение, принимаемое от имени населения опосредованно, но это основание включает только результаты рассмотрения ежегодного отчета о деятельности. Отчет не может объективно отражать деятельность должностного лица, поскольку существует много факторов, от которых зависит общее состояние дел в муниципальном образовании. К таким факторам будут относиться экономический кризис или подъем в стране, изменение уровня безработицы в регионе, экономическое состояние ведущих в регионе предприятий, финансирование национальных проектов и т. д.

Норма удаления главы в отставку является неоднозначной в силу того, что существуют разные способы избрания главы. Если глава избирается представительным органом из числа депутатов, то данная процедура утрачивает свою значимость, поскольку представительный орган вправе переизбрать главу по собственному усмотрению, без дополнительных процедур. При избрании главы населением удаление от должности ограничивает самостоятельность главы и делает его зависимым от представительства органа [20]. Существенным минусом является вопрос сроков. Данным основанием можно воспользоваться, если на протяжении двух лет представительный орган не удовлетворен результатами работы. Следовательно, представительный орган не может оперативно отреагировать на действия/бездействие главы.

Отзыв можно рассматривать как разновидность ответственности выборного должностного лица перед населением. Согласно части 1 статьи 71 ФЗ «Об общих принципах...» основания наступления ответственности перед населением и процедура ее реализации регулируются уставами муниципальных образований. Концепция федерального закона допускает расширение перечня форм участия населения в решении вопросов местного самоуправления. Однако в уставах муниципальных образований, как правило, содержатся только нормы, отсылающие к федеральному законодательству.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

Таким образом, удаление от должности не может заменить отзыв выборного должностного лица. Отзыв является разновидностью ответственности перед населением и формой участия населения в решении вопросов местного значения, поэтому необходима четкая правовая регламентация основания отзыва. Отсутствие иных оснований отзыва кроме решения суда не позволяет в полной мере использовать данный вид ответственности как эффективный способ участия населения в решении вопросов местного значения.

Для реализации отзыва как формы участия населения в решении вопросов местного значения и как меры ответственности необходимо:

- расширить перечень оснований отзыва, включить основания, связанные с политической ответственностью выборных должностных лиц;

- исключить запрет отзыва депутата представительного органа, избранного по политическим спискам.

Статья подготовлена по материалам Всероссийской научно-практической конференции «Правонарушение – основание юридической ответственности: традиционные подходы и новые концепции», Тольятти, 14–15 марта 2019 г.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Степанова А.А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 8. С. 34–37.
2. Коломиец Д.И. Депутат как субъект административной ответственности // Конституционная и административная реформы в России: проблемы и перспективы. Краснодар: Кубанский государственный университет, 2016. С. 149–155.
3. Алехичева А.В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2006. № 8. С. 144–148.
4. Дубровский О.Н. Пробелы в законодательстве о местном самоуправлении (на примере Республики Тыва) // Государственная служба. 2010. № 2. С. 102–104.
5. Дубровский О.Н. Недостатки правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Тувинского государственного университета. № 1 Социальные и гуманитарные науки. 2016. № 1. С. 76–82.
6. Мурашин А.Г. Выборы и отзыв как акты прямого народовластия // Журнал российского права. 1999. № 10. С. 140–146.
7. Николаенко И.А. Демократический институт отзыва депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления в современной России: проблемы и аспекты совершенствования // Право и практика, научные труды института Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина в г. Кирове. 2017. № 2. С. 45–47.
8. Кренц С.В. Правовые проблемы ответственности органов местного самоуправления перед населением // Эпомен. 2018. № 20. С. 103–106.
9. Реброва Т.П., Алямкин С.Н. Отзыв выборных лиц органов местного самоуправления как институт непосредственной демократии и мера ответственности должностных лиц // Мир науки и образования. 2015. № 3. С. 14–23.
10. Чашин В.Л. Муниципально-правовая ответственность как элемент народовластия: теория и практика // Юридическая мысль. 2015. № 1. С. 81–83.
11. Жегалова А.А. Институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления: проблема реализации // Сфера знаний: структурные преобразования и перспективные направления развития научной мысли. Казань: СитИвент, 2018. С. 90–95.
12. Анренко О.В., Арлычев А.Н., Гревнев В.М., Гусаренко В.В., Иванов В.И., Колмаков В.Ю., Комова Н.В., Круглова И.Н., Ляшенко Ю.А., Науменкова К.В., Степанова О.С., Трашкова С.М., Штарк Е.В. Мораль свободы воли // Современный моральный дискурс. Красноярск: ИП Азарова Н.Н., 2015. С. 14–24.
13. Сергеев Д.Б. Выборы и отзыв депутатов и избранных должностных лиц на весах российского конституционного правосудия // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 1. С. 48–51.
14. Митрохина Я.А. Понятие и сущность отзыва выборных лиц местного самоуправления // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2014. № 1-2. С. 140–142.
15. Червонюк В.И. Институт отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 181–188.
16. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 127–143.

17. Наумкина В.В. Муниципальное право России. Абакан: ХГУ им. Н.Ф. Катанова, 2006. 136 с.
 18. Митрохина Я.А. Муниципальная ответственность в России и зарубежных странах // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 1. С. 85–90.
 19. Фролов Н.Л. Институт отзыва депутатов и главы муниципального образования как форма реализации муниципально-правовой ответственности // Общество и право. 2011. № 5. С. 70–74.
 20. Астафичев П.А. Удаление главы муниципального образования в отставку как институт муниципально-го права // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 3. С. 35–38.
- REFERENCES**
1. Stepanova A.A. To the matter of the recall of the head of municipal entity. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2006, no. 8, pp. 34–37.
 2. Kolomiets D.I. Deputy as a subject of administrative liability. *Konstitutsionnaya i administrativnaya reformy v Rossii: problemy i perspektivy*. Krasnodar, Kubanskiy gosudarstvennyy universitet Publ., 2016, pp. 149–155.
 3. Alekhicheva A.V. The legal regulation of the recall of a deputy, an official. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2006, no. 8, pp. 144–148.
 4. Dubrovskiy O.N. Loopholes in the local government legislation (case study: Republic of Tyva). *Gosudarstvennaya sluzhba*, 2010, no. 2, pp. 102–104.
 5. Dubrovskiy O.N. Disadvantages of legal regulation of local government in the Russian Federation. *Vestnik Tuvinskogo gosudarstvennogo universiteta. № 1 Sotsialnye i gumanitarnye nauki*, 2016, no. 1, pp. 76–82.
 6. Murashin A.G. Elections and recall as the acts of direct sovereignty. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 1999, no. 10, pp. 140–146.
 7. Nikolaenko I.A. Democratic Institute of Recall of Deputies of Representative Bodies and Elected Officials of Local Government in Modern Russia: Problems and Aspects of Improvement. *Pravo i praktika, nauchnye trudy instituta Moskovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii im. O.E. Kutafina v g. Kirove*, 2017, no. 2, pp. 45–47.
 8. Krents S.V. Legal Issues of Public Responsibility of the Local Governments. *Epomen*, 2018, no. 20, pp. 103–106.
 9. Rebrova T.P., Alyamkin S.N. Legal regulation of the institute of recall elected officials local government regulation. *Mir nauki i obrazovaniya*, 2015, no. 3, pp. 14–23.
 10. Chashin V.L. Municipal liability as an element of democracy: theory and practice. *Yuridicheskaya mysl*, 2015, no. 1, pp. 81–83.
 11. Zhegalova A.A. The institute of recall of elected officials of local self-government: the issues of implementation. *Sfera znaniy: strukturnye preobrazovaniya i perspektivnye napravleniya razvitiya nauchnoy mysli*. Kazan, SitIvent Publ., 2018, pp. 90–95.
 12. Anrenko O.V., Arlychev A.N., Grevnev V.M., Gusarenko V.V., Ivanov V.I., Kolmakov V.Yu., Komova N.V., Kruglova I.N., Lyashenko Yu.A., Naumenkova K.V., Stepanova O.S., Trashkova S.M., Shtark E.V. Moral free will. *Sovremennyy moralnyy diskurs*. Krasnoyarsk, IP Azarova N.N. Publ., 2015, pp. 14–24.
 13. Sergeev D.B. Elections and recall of deputies and elected officials on the scales of Russian constitutional justice. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2019, no. 1, pp. 48–51.
 14. Mitrokhina Ya.A. Notion and essence of recall of local government elected officials. *Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kulturologiya i iskusstvedenie. Voprosy teorii i praktiki*, 2014, no. 1-2, pp. 140–142.
 15. Chervonyuk V.I. Institute for the Removal of Public Officials of Local Self-Government. *Vestnik ekonomicheskoy bezopasnosti*, 2017, no. 2, pp. 181–188.
 16. Kondrashev A.A. Constitutional legal amenability of the legislature deputy (the representative body of the local authority) in the RF: the basics of the classification and the problems of practical realization. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2011, no. 1, pp. 127–143.
 17. Naumkina V.V. *Munitsipalnoe pravo Rossii* [Municipal law of Russia]. Abakan, KhGU im. N.F. Katanova Publ., 2006. 136 p.
 18. Mitrokhina Ya.A. Municipal responsibility in Russia and foreign countries. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo*, 2015, vol. 15, no. 1, pp. 85–90.
 19. Frolov N.L. The institute of recall of deputies and the head of municipal entity as a form of implementation of municipal-legal responsibility. *Obshchestvo i pravo*, 2011, no. 5, pp. 70–74.
 20. Astafichev P.A. Removal of the head of municipality in resignation as institute of the municipal law. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*, 2018, no. 3, pp. 35–38.

THE RECALL OF AN ELECTED OFFICIAL OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

© 2019

V.V. Naumkina, Doctor of Sciences (Law),
professor of Chair of Public Law, Director of Institute of History and Law
N.F. Katanov Khakass State University, Abakan (Russia)

Keywords: head of municipal entity; local self-government; local government authorities; elected official of municipal entity; responsibility; recall.

Abstract: The urgency of the research is caused by the imperfection of federal legislation regarding local self-government. The paper reviews the recall of an elected official of local self-government as a type of responsibility of an official and a form of public participation in the decision on the matters of local significance. The possibility to influence administrative matters in a municipal entity is the basic idea of local self-government implementation. The absence of mechanisms of influence on the elected officials or the imperfection of such mechanisms reduces the possibilities of civil society and makes public participation fragmentary. The recall as an evaluation category provides a feedback with public. The aim of the paper is the analysis of the reasons and legal nature of the recall of an elected official. The legal regulation of the recall has the polemical character and has a number of deficiencies. The reasons for application of the recall of an elected official and the existing procedure do not allow making a definite conclusion about the nature of the recall as a type of responsibility of an elected official. The paper analyzes the recall in comparison with the impeachment of an official. The restricted approach of the legislator limits the use of this form of public participation in the decision on the matters of local significance by the local community. This generally reduces the possibilities of public influence on the activity of the officials. In practice, the imperfection of the legislation does not allow the population to recall an official who is not able to deal with the administrative matters or makes decisions not meeting the interests of local community. It is necessary to change the concept of the recall of an official. The paper formulates the proposals on the changes to legislation.