

ловство в отдельный вид? Не проще ли коренным малочисленным народам для личного потребления заниматься любительским рыболовством, а для предпринимательских целей — промышленным?

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
2. Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5270.
3. Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
4. Российская газета. 2008. № 111.
5. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 16.
6. Собрание законодательства РФ. 2005. № 52 (3 ч.). Ст. 5734.
7. Интернет-газета «Рыба Камчатки» // <http://www.fishkamchatka.ru>.

Светлана Геннадьевна ГУРКОВА —
ассистент кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
Sololu16@mail.ru

УДК 342.55:342.534.6

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НА ПРИМЕРЕ ОТЗЫВА ДЕПУТАТОВ, ЧЛЕНОВ ВЫБОРНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

АННОТАЦИЯ. В статье анализируются причины отсутствия реализации на практике такой меры муниципально-правовой ответственности, как отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и предлагаются варианты устранения указанных причин.

SUMMARY. The article analyses the reasons of absence of such measure of municipal legal responsibility, as revoking a deputy, a member of elective body of local authority, an elective official of local authority and suggests some options for eliminating the given reasons.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Муниципально-правовая ответственность, основания для отзыва, стадии отзыва.

KEY WORDS. Municipal liability, recall's grounds, recall's stages.

С принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. начавшаяся в России в 2001 г. реформа местного самоуправления фактически перешла на новую стадию своего развития. На данном этапе еще более отчетливо прослеживается реализация одного из основополагающих принципов институциональной организации власти и управления — «принципа субсидиарности», в соответствии с которым политическая власть должна вмешиваться только в тех пределах, при которых общество не в состоянии удовлетворить

различные потребности [1]; решения органов власти должны приниматься как можно ближе к гражданину, а конкретные публично-властные полномочия должны осуществляться органами публичной власти уровня, обладающего условиями для наиболее эффективной реализации своих полномочий [2]. В этой связи компетенция органов местного самоуправления была значительно расширена, соответственно, увеличилось и количество осуществляющих эти полномочия органов и должностных лиц, в том числе выборных. Кроме того, более чем в два раза умножилось число муниципальных образований в Российской Федерации, что также обусловило кратное увеличение депутатского корпуса и количества глав муниципальных образований. Между тем, указанные лица не всегда обладают необходимым уровнем знаний и правовой культуры, что обуславливает возросшее число совершаемых ими правонарушений. В том числе возрастает количество «резонансных» уголовных дел в отношении глав муниципальных образований. Вышесказанное актуализирует проблемы ответственности на уровне местного самоуправления. Подтверждением этому является то, что повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципальных образований провозглашено одной из целей реформы местного самоуправления в России.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением занимает особое место. На фоне тенденции к централизации единой системы публичной власти, на которую все же в большей степени ориентировано новое законодательство о местном самоуправлении (в связи с чем в научной литературе высказывается озабоченность, что местное самоуправление может стать «уровнем государственной власти»), важное значение приобретают муниципальные институты, входящие в структуру гражданского общества, к которым относится, в частности, и институт ответственности перед населением. Однако указанный вид ответственности почти не применяется на практике. Так, все попытки населения муниципального образования привлечь должностных лиц местного самоуправления к ответственности не достигают логического завершения в виде голосования по отзыву. Между тем, население все чаще прибегает к подобной форме контроля за деятельностью депутатов, членов выборных органов местного самоуправления и, главным образом, выборных должностных лиц местного самоуправления, к сожалению, пока безуспешно пытаясь инициировать процедуру отзыва в отношении указанных лиц.

Анализ практики реализации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления показывает, что процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности в этом случае «вынужденно» прекращается 1) на этапе регистрации инициативной группы (соответствующая избирательная комиссия отказывает в регистрации); 2) на этапе назначения голосования (голосование не назначается). При этом можно выделить следующие основные причины прекращения соответствующей процедуры:

1. Отсутствие правовой регламентации отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Например, Устав города Орла [3] не регламентирует процедуру отзыва депутата городского Совета и Главы города Орла, ограничиваясь отсылкой к региональному законодательству, в то время как данная процедура должна определяться уставом муниципального образования. Когда начался довольно «успешный» процесс сбора подписей в поддержку инициативы отзыва мэра Орла А. Касьянова, председатель избирательной комиссии города Орла Т. Андрианова

прокомментировала это следующим образом: «В Уставе города нет процедуры отзыва мэра, и пока этой процедуры не будет, пока не будут внесены изменения в Устав города, никакой отставки быть не может». Процедура отзыва была прекращена на стадии сбора подписей [4].

2. Отсутствие оснований для отзыва. Например, Городская избирательная комиссия Озерска Челябинской области отказала в регистрации инициативной группе, образованной для проведения голосования по отзыву главы муниципального образования В. Малкова. Как отмечено в решении избирательной комиссии, в коллективном заявлении были изложены основания для отзыва, не определенные уставом муниципального образования [5]. В этой связи следует заострить внимание на проблеме слишком «широко» сформулированных оснований в большинстве уставов муниципальных образований.

Хотя основания для отзыва устанавливаются каждым муниципальным образованием самостоятельно, их можно сгруппировать следующим образом:

1) нормы, дублирующие положения Федерального закона № 131-ФЗ (в уставах муниципальных образований «город Астрахань», «город Томск», «город Саратов», «город Салехард», «город Владивосток», «город Курган», «город Рязань», «город Калининград», «город Тверь», «город Вологда» и др.);

2) нормы, закрепляющие такое общее основание, как «нарушение законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных правовых актов (в уставах муниципальных образований «город Мурманск», «город Пермь», «город Ялуторовск», «город Барнаул», «город Магнитогорск», «город Тамбов», «город Пенза» и др.), в том числе те, которые разъясняют содержание этого основания (в уставах муниципальных образований «город Липецк», «город Сочи», «город Владикавказ» и др.);

3) нормы, ограничивающие сферу совершения муниципального правонарушения рамками осуществления должностных полномочий (в уставах муниципальных образований «город Махачкала», «город Челябинск», «город Пятигорск», внутригородского муниципального образования Южное Бутово в г. Москве и др.);

4) нормы, устанавливающие в качестве обязательного такой признак объективной стороны муниципального правонарушения, как последствия (в виде причиненного материального ущерба) (в уставах муниципальных образований «город Тула», «город Челябинск», «город Нефтеюганск» и др.), в виде нарушения прав и свобод человека и гражданина (например, в Уставе муниципального образования «город Сургут»);

5) нормы, устанавливающие в качестве основания для отзыва неисполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий (в уставах муниципальных образований «город Барнаул», «город Тольятти», «город Хабаровск» и др.), в том числе разъясняющие содержание данного основания (например, «неоднократное (более двух раз в течение срока полномочий), без уважительных причин невыполнение обязанностей, возложенных на депутата, если это подтверждено соответствующим судом», которое устанавливается в Уставе муниципального образования «город Урай» [6]);

6) нормы, устанавливающие в качестве основания осуществление деятельности, несовместимой со статусом (в уставах муниципальных образований «город Тольятти», «город Тамбов» и др.), в том числе совершение действий, порочащих звание депутата (например, в Уставе муниципального образования «город Оренбург»);

7) нормы, устанавливающие в качестве основания для отзыва издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному за-

конодательству, законодательству субъектов РФ, уставу муниципального образования (например, в уставах муниципальных образований «город Нефтеюганск», «город Урай» и др.);

8) нормы, устанавливающие в качестве основания для отзыва нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме (в уставах муниципальных образований «город Сургут», «город Нефтеюганск» и др.);

9) нормы, устанавливающие иные основания для отзыва, в том числе посредством использования признаков деликтов — административных правонарушений, преступлений и т. д. (например, «совершение уголовно-наказуемых действий» как основание для отзыва депутата, предусмотренное Уставом муниципального образования «город Тольятти»).

Первые две группы представлены в большинстве проанализированных уставов муниципальных образований.

3. Нарушения процессуальных норм. Данная причина является наиболее распространенной. Например, в апреле 2004 г. избирательная комиссия города Ангарска Иркутской области отказала в регистрации инициативной группы граждан по отзыву главы города Ангарска Е.П. Канухина. Основанием для отказа стало то, что мэр был «лишен возможности участвовать в собрании» в силу ненадлежащего уведомления. Однако в регулировавшем на тот момент процедуру отзыва региональном законе данный момент не был четко прописан. Отказ в регистрации был признан Городским судом города Ангарска незаконным, однако суд не обязал избирательную комиссию зарегистрировать инициативную группу. В регистрации второй инициативной группы было также отказано, но уже по причине того, что главе не была предоставлена возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, хотя согласно протоколу собрания мэр сам отказался от предоставленного ему слова [6].

Процедура привлечения к муниципально-правовой ответственности считается населением излишне сложной. Поэтому при разработке процессуальных норм об отзыве необходимо соблюдать баланс: с одной стороны, они должны содержать гарантии, сглаживающие недостатки отзыва [7], чтобы избежать злоупотреблений в этой сфере, в том числе по политическим мотивам, но с другой стороны, сложность процедуры должна быть по возможности минимизирована. Кроме того, должны быть разработаны соответствующие формы документов и гарантии, обеспечивающие фиксацию фактов надлежащего уведомления отзываемого лица, его отказа от объяснений по существу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и т. д.

4. Другие причины, например, указание неверных сведений о членах инициативной группы [8], добровольный отказ инициативной группы от процедуры отзыва [9] и др.

Первая причина устранима посредством соответствующей нормативной регламентации. Если в уставе муниципального образования правовые нормы об отзыве отсутствуют, представляется, что в судебном порядке, скорее всего, данная проблема не может быть разрешена. Суд не может обязать представительный орган муниципального образования включить в устав соответствующие нормы, поскольку это может быть расценено как вмешательство в нормотворческую деятельность представительного органа. В данном случае население, как вариант, может воспользоваться такой формой непосредственной демократии, как правотворческая инициатива граждан.

Вторая причина (отсутствие оснований для отзыва) может быть устранена посредством совершенствования правового регулирования в этой области. При этом необходимо использовать положительный опыт других муниципальных образований. Также возможно частичное применение практики правового регулирования в зарубежных странах. На основе обобщения правовых норм, закрепляющих основания для отзыва в различных муниципальных образованиях и в США, можно предложить следующие рекомендации. Предусмотреть все жизненные ситуации, когда народный избранник неэффективно осуществляет свои полномочия, совершая при этом правонарушения, не возможно. Поэтому речь не идет об излишней конкретизации соответствующих оснований. Однако такое наиболее часто встречающееся в уставах муниципальных образований основание, как нарушение законодательства Российской Федерации, ее субъектов и муниципально-правовых актов должно быть, во-первых, ограничено рамками осуществления должностных полномочий. То есть в качестве основания для отзыва может быть рассмотрено не любое нарушение законодательства, а только правонарушение, совершенное в процессе осуществления должностных полномочий. Ограниченное указанным условием, нарушение законодательства может выражаться в злоупотреблении или превышении полномочий. При отграничении злоупотребления полномочиями от их превышения следует учитывать, что в первом случае правонарушитель незаконно, вопреки публичным интересам использует предоставленные ему права и полномочия, а во втором — совершает действия, явно выходящие за пределы его компетенции, то есть такие действия, которые:

а) относятся к полномочиям другого органа или должностного лица, в том числе к полномочиям органа или должностного лица государственной власти;

б) могли быть совершены самим органом или должностным лицом, но только при наличии особых обстоятельств, указанных в нормативно-правовом акте, а указанные обстоятельства не имели места;

в) никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершить.

Кроме того, при принятии властных решений подобное правонарушение может выражаться как в несоответствии правовым нормам с точки зрения содержания подобного акта, так и в нарушении процедуры его принятия.

Во-вторых, речь должна идти не о всяком нарушении, а только о систематическом или однократном грубом. При этом необходимо разъяснение смысла, вкладываемого в эти понятия. Например, под систематическим нарушением понимается совершение правонарушения два и более раза, а под однократным грубым нарушением законодательства понимается правонарушение, повлекшее последствия в виде нарушения прав и свобод граждан и (или) значительного материального ущерба для муниципального образования. Кроме того, по нашему мнению, необходимо включать также такое основание, как неисполнение (ненадлежащее исполнение) депутатских полномочий. Разумеется, при этом необходимо нормативное закрепление этих полномочий. Соответствие требованиям Федерального закона № 131-ФЗ обеспечивает закрепление такого основания, как нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого населением на местном референдуме.

Что касается третьей причины (нарушение процессуальных норм), то ее устранению может способствовать частичное использование положительного американского опыта с адаптацией его к реалиям российской действительности. В некоторых штатах США избирательные комиссии разрабатывают пошаговые инструкции для населения по процедуре отзыва с приложением образцов запол-

нения необходимых бланков. Этим можно компенсировать неизбежную сложность в изложении процессуальных норм.

Таким образом, совершенствование правового регулирования отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления позволит превратить эту форму контроля и меру ответственности из фиктивной в реальную, что расширит возможности населения муниципального образования при реализации права на осуществление местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Определение и пределы принципа subsidiarности. Доклад координационного Комитета по местным и региональным органам власти. Страсбург, 1994. С. 10.
2. Дитятковский М.Ю. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. С. 185.
3. Устав города Орла (принят 22 июня 2005 года постановлением Орловского городского Совета народных депутатов № 72/753-ГС (в редакции решения Орловского городского Совета народных депутатов № 7/117-ГС от 28 сентября 2006 года) // <http://www.orel-adm.ru/index.php?id=1-4>
4. <http://www.prgazeta.ru/?issue=266>.
5. <http://www.asdg.ru/news/2004/3/115647.htm>.
6. <http://com.sibpress.ru/23.04.2004/politics/62297>; http://news.riccom.ru/news-text_news_angarsk_2993.htm.
7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы»; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
8. Решение Избирательной комиссии г. Ярославля от 05.12.2005 г. № 23 [Электронный ресурс] / Режим доступа: // http://www.city-yar.ru/data/Unsorted/reshenie_v_23.doc.doc.
9. Процедура отзыва В. Григориади в г. Миасс [Электронный ресурс] / Режим доступа: // <http://newsmiass.ru/index.php?news=3349>; <http://newsmiass.ru/index.php?news=3344>.