Я.К. ЧЕПЕНКО
П.А. БОГДАНОВА

ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА ОТЗЫВА ДЕПУТАТОВ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

***Аннотация.** Статья анализирует современное состояние института отзыва депутатов, которые осуществляют свою деятельность на муниципальном уровне. Авторы акцентируют внимание на пробелах и коллизиях законодательства, препятствующих осуществлению процедуры отзыва депутатов. На примере Ленинградской области анализируется региональное законодательство о процедуре отзыва депутата.*

***Ключевые слова:** отзыв депутата, демократия, муниципальный округ, избирательное право.*

PROBLEMS OF THE INSTITUTE OF RECALL OF DEPUTIES AT THE MUNICIPAL LEVEL

***Abstract.** The article analyzes the current state of the institution of recall of deputies who carry out their activities at the municipal level. The authors focus on the gaps and conflicts of legislation that hinder the implementation of the procedure for the recall of deputies. Using the example of the Leningrad Region, the authors analyze the regional legislation on the procedure for recalling a deputy.*

***Keywords:** deputy's review, democracy, municipal district, electoral law.*

Конституция Российской Федерации провозглашает народ единственным источником власти. На практике одним из вариантов реализации вышеупомянутого положения является процедура выборов депутатов на разные уровни законодательной власти. То есть выборы депутатов в представительные органы муниципального образования — форма выражения народной власти. Однако здесь необходимо не упускать из виду право граждан на отзыв депутатов в соответствии нормами законодательства.

Правовой статус муниципальных депутатов регулируется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации, а также на местном уровне [1, с. 186]. Так, например, отзыв депутата муниципального звена

ЧЕПЕНКО Яна Константиновна — доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, доцент кафедры публичного права Государственного университета аэрокосмического приборостроения, кандидат юридических наук, г. Санкт-Петербург
БОГДАНОВА Полина Александровна — студент юридического факультета Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Санкт-Петербург

по инициативе избирателей закреплен в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), что является существенным отличием от института отзыва депутатов федерального уровня, где дискуссии о необходимости введения ответственности депутатов перед гражданами продолжаются до сих пор [2]. Представляется, что вышеуказанная норма нашла закрепление в российском законодательстве, поскольку депутаты муниципального звена выполняют свою работу, а также несут ответственность только в рамках муниципального округа и его жителей, в то время как депутаты федерального уровня отвечают перед всей страной.

В качестве еще одной причины подобных отличий можно назвать подотчетность муниципальных депутатов более узкому кругу граждан — жителям муниципального образования. Соответственно, их работа, а также законы, принимаемые ими, могут в более короткий срок получить общественное одобрение или же недовольство. При этом важно отметить, что при осуществлении властных полномочий на местном уровне значение активности жителей района является существенным. «Деятельность депутатов представительного органа местного самоуправления может быть эффективной в том случае, если избиратели будут более требовательны и активны, а сам депутат будет более компетентен и коммуникабелен» [3, с. 8].

Основные положения ответственности депутатов местного уровня определены в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ. Более конкретные положения закрепленной на федеральном уровне процедуры конкретизируются на региональном и местном уровнях. На наш взгляд, конкретизация законодательства, касающаяся регламентации деятельности одной из ветвей власти, на «местах» имеет как свои достоинства, так и недостатки. Преимущества такой регламентации заключаются в возможности учета особенностей регионов, в частности, корректировки демографических показателей в случае выдвижения инициативы отзыва при наличии согласия определенного круга избирателей.

Однако на практике возникает множество вопросов по поводу целесообразности регулирования вопросов выражения власти народа на региональном и местных уровнях, так как каждый регион самостоятельно устанавливает основания и процедуры отзыва депутатов, тем более возможность на муниципальном уровне устанавливать правила отзыва дает право полагать, что и в пределах одного субъекта основания отзыва депутатов могут быть разными. Нельзя не упомянуть факт, который является немаловажным недостатком анализируемого института: вопрос об отзыве имеет персонально-субъектный характер, что требует особых гарантий прав инициаторов отзыва

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

и отзываемого лица в ходе агитации. Такие гарантии не предусмотрены законодательством о местном референдуме, а это представляет собой проблему в применении нормативных положений на практике [4, с. 67].

* * *

Исходя из уровня правового регламентирования общественных отношений уставы российских муниципалитетов можно разделить на две группы: одни ограничиваются закреплением возможности отзыва, другие достаточно подробно определяют процедуру отзыва, дают характеристику форм документов [5, с. 98].

Так, Устав Свирьстройского городского поселения Лодейнопольского муниципального района Ленинградской области² предполагает следующие основания отзыва депутатов: невыполнение депутатских полномочий и нарушение федерального закона, областного закона, устава поселения, а также муниципальных актов поселения. При этом, соседний по административному делению Ленинградской области Волховский район, в своем Уставе³ закрепляет в подобном качестве лишь конкретные противоправные действия депутата, подкрепленные судебным решением. Сопоставление двух уставов одного субъекта наглядно демонстрирует, что право избирателей на отзыв депутатов муниципального уровня различаются даже в рамках одного субъекта.

Одним из препятствий осуществления права на отзыв депутата со стороны избирателей является норма федерального законодательства, определяющая случай, когда отзыв депутата не применяется. Федеральный закон № 131-ФЗ регламентирует: «Если все депутатские мандаты или часть депутатских мандатов в представительном органе муниципального образования замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, отзыв депутата не применяется» (ч. 2.1 ст. 24).

В целом представляется, что выборы по спискам на уровне муниципалитетов не имеют должной необходимости, поскольку, как выше было отмечено, именно депутаты местной власти имеют более тесные связи с населением. Исходя из этого, мы разделяем мнение А.Н. Станкина и М.С. Шайхуллина о необходимости проведения выборов в местное самоуправление через мажоритарную избирательную систему, поскольку «введение пропорциональной или смешанной избирательной системы отдаляет от населения местных депутатов и порождает безответственность последних» [6, с. 191]. Некоторые авторы выражают мнение о необходимости «упростить процедуру отзыва депутатов представительных органов

² Устав Свирьстройского городского поселения Лодейнопольского муниципального района Ленинградской области от 14.05.2009 № 186 // СПС «Гарант». Ст. 37.

³ Устав муниципального образования город Волхов Волховского муниципального района Ленинградской области от 26.05.2009 № 37 // СПС «Гарант». Ст. 3.

муниципальных образований и расширить перечень оснований, по которым их можно отозвать» [7, с. 224].

На наш взгляд, правильным решением законодателя было бы уточнение процедуры отзыва путем закрепления в федеральном законодательстве минимального порога, необходимого для отзыва депутата. Это могло бы быть гарантом обеспечения единообразия применения положений местных законов. Таким образом, каждый субъект, устанавливающий на своей территории дополнительные требования к процедуре отзыва, так или иначе руководствуется мнением половины своих избирателей, зарегистрированных в избирательном округе, которые должны проголосовать за отзыв.

Подтверждение вышеуказанной позиции заключается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 № 7-П: «Законодатель субъекта Российской Федерации, защищая такие конституционно-правовые ценности, как стабильность и непрерывность функционирования публичной власти, осуществляемой в том числе выборными органами местного самоуправления, обязан исходить из того, что за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. Иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии, что может приводить (тем более в случае неназначения новых выборов) к нарушению баланса институтов народовластия и дестабилизации муниципальной власти»⁴.

Следовательно, немалое значение имеет и количество избирателей, голосовавших как за избрание депутата, так и за его отзыв. По официальной статистике, на прошедших выборах депутатов муниципальных районов явка в Лодейнопольском районе составила 36,73 процента (к слову, это самый высокий показатель по Ленинградской области на прошедших выборах)⁵. При этом законодательно закреплено, что за отзыв депутата должно проголосовать не менее половины зарегистрированных в избирательном округе граждан. Напрашивается вопрос: является ли справедливым такое неравенство между двумя формами прямой демократии? В данном случае представляется возможным пересмотреть положения Федерального закона

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Ленобласть проголосовала // Правительство Ленинградской области. URL: <https://lenobl.ru/ru/dlya-smi/news/76260/> (дата обращения: 28.09.2024).

№ 131-ФЗ и установить иной порог, который позволит эффективно работать институту отзыва депутата.

Нельзя обойти и вопрос сроков, так как в уставах муниципальных образований наблюдается ненормальное «разнообразие» подходов, что нарушает принцип правовой определенности. Поскольку сам смысл процедуры отзыва депутата муниципального звена предполагает длительные временные затраты, возможна ситуация, когда инициаторы отзыва не укладываются во временные рамки, установленные уставом муниципального образования. Именно поэтому некоторыми экспертами поддерживается идея об установлении на федеральном уровне ограничений по минимальному отрезку времени, в течение которого возможно произвести процедуру отзыва [8, с. 192].

Таким образом, институт отзыва депутата муниципального уровня в Российской Федерации имеет множество пробелов, которые, на наш взгляд, должны решаться как на федеральном уровне путем изменения и принятия новых законодательных актов, так и на местном уровне в части совершенствования действующих уставов, — правотворческие органы муниципальных образований должны обеспечивать высокий уровень юридической техники издания правовых актов, в строгом соответствии с нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации [9, с. 29].

К наиболее острым проблемам современного состояния института отзыва депутатов муниципального уровня можно отнести: различие в основаниях отзыва на территории страны, из-за чего граждане России изначально лишены равенства в голосовании по отзыву депутатов; количественный ценз, который не учитывает реально существующий процент явки населения на выборы. Как итог, граждане лишены возможности качественно и результативно выразить свою волю путем отзыва депутатов.

При нерешенности перечисленных проблем на муниципальном уровне, дискуссия о попытке внедрения такого института на федеральном уровне бессмысленна, поскольку сама идея о его введении должна являться стабилизирующим фактором, способным повысить уровень доверия граждан к органам государственной власти, а также наладить механизм обратной связи, так как, согласно Конституции Российской Федерации, народ является единственным источником власти в нашем государстве [10, с. 89].

Список литературы

1. Клевцов И.А., Шикова Е.Р., Дубровский Н.С. К вопросу о правовом статусе депутатов представительных органов муниципальных образований // Права человека: история, теория, практика. Сборник научных статей XI Всероссийской научно-практической конференции. Курск: ЗАО «Университетская книга», 2023.
2. Гребенюк В.В. Отзыв депутата Государственной Думы как элемент системы народного представительства: проблемы и перспективы

- конституционно-правового регулирования в России // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2018. № 1.
3. Ногайлиева М.Х., Чомаев Ш.Х. Регулирование выборов и правовой статус депутатов представительных органов местного самоуправления // Кронос. 2022. Т. 6. № 1(63).
 4. Макарецв А.А., Шерстобоев О.Н. Отзыв выборных лиц местного самоуправления: правовая регламентация и проблемы реализации // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1.
 5. Макарецв А.А. Институт отзыва на муниципальном уровне: проблемы правового регулирования // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции. Томск, 27–29 января 2022 года. Томск: Издательство Томского государственного университета, 2022.
 6. Автономов А.С. Правовая онтология политики. М.: Инфограф, 1999.
 7. Николаева М.Д. Институт отзыва депутата представительного органа муниципального образования // Государственная и муниципальная власть в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития. Сборник материалов IV Всероссийской научно-практической конференции. Чебоксары: ЧКИ РУК, 2022.
 8. Станкин А.Н., Шайхуллин М.С. Отзыв депутата представительного органа муниципального образования // Образование и право. 2023. № 6.
 9. Шайхуллин М.С. О некоторых вопросах юридической ответственности депутатов на муниципальном уровне // Инновационная наука. 2022. № 3–1.
 10. Ушаков Р.М. Институт отзыва депутата как мера конституционно-правовой ответственности: PRO ET CONTRA // Образование. Наука. Научные кадры. 2021. № 1.