

## ОТЗЫВ ВЫБОРНОГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА КАК ФОРМА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Русаков К. А.

младший научный сотрудник, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Россия),  
620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. Первомайская, д. 91, rus-kirill@mail.ru

УДК 35:086  
ББК 67.400.76

**Цель:** рассмотрение отзыва выборного должностного лица как формы ответственности, меры воздействия, применяемой в отношении выборного должностного лица как субъекта муниципально-правовых отношений.

**Методы:** использован нормативно-логический анализ, метод сравнительного правоведения. Проанализированы мнения ученых, акты Конституционного Суда РФ, международно-правовые нормы.

**Результаты и область применения:** в данном исследовании подробно рассмотрен отзыв как мера воздействия, применяемая в отношении выборного должностного лица как субъекта муниципально-правовых отношений. Изучено организующе-превентивное назначение данной меры. Определено, что отзыв как ответственность выступает в качестве формы реализации соответствующей санкции, а санкция – степени этой ответственности.

**Научная новизна:** обоснована специфика отзыва выборного должностного лица как наиболее актуальная и действенная форма конституционно-правовой ответственности. Выделены три направления в понимании юридической ответственности. Представители первого направления отождествляют ее с юридической обязанностью материально-правового или процессуально-правового характера. Представители второго направления в качестве основного институтообразующего признака выдвигают государственное принуждение. Представители третьего направления рассматривают юридическую ответственность в единстве трех аспектов: как правовой институт, как элемент правового статуса субъекта наряду с право- и дееспособностью и как правоотношение. Обосновывается мнение о том, что отзыв в качестве формы публично-правовой ответственности, подлежит применению только в связи с необходимостью обеспечить надлежащее выполнение муниципально-правовой нормы. Это обуславливается тем, что иногда нарушения муниципально-правовой нормы сразу не заметны, поскольку им предшествует нарушение иной правовой нормы.

**Ключевые слова:** отзыв, выборное должностное лицо, ответственность, муниципальное образование, должностное лицо.

## EXECUTIVE'S REPORT AS A FORM OF PUBLIC-LEGAL RESPONSIBILITY

Rusakov K. A.

Junior research scientist, Institute of Philosophy and Law of the Ural Department of the Russian Academy of Sciences (Russia),  
91 Pervomaiskaya str., Ekaterinburg, Russia, 620990, rus-kirill@mail.ru

**Purpose.** The considered an elective executive's report as a form of responsibility, enforcement actions applied towards elective executive as a subject of municipal-legal relations.

**Methods.** The author used a regulative-logical analysis, comparative law studies method; analyzed scientists' opinion, acts of the RF Constitutional Court, international legal regulations.

**Results and application area.** In the research, the author considered a report as an enforcement action applied towards elective executive as a subject of municipal-legal relations, studied organizing-preventive application of the given measure. The author found out that the report as a responsibility is a form of realization of the above-mentioned sanction, and sanction is a degree of that responsibility.

**Scientific novelty.** The author substantiated specificity of an elective executive's report as the most relevant and efficient form of constitutional-legal responsibility; identified three directions in understanding legal responsibility. Representatives of the first direction identify it with legal responsibility of material-legal and procedural-legal character.



Русаков К. А.

Representatives of the second direction put forward public enforcement as a basic institute-forming feature. Representatives of the third direction consider legal responsibility as a unity of three aspects: as a legal institute, as an element of legal status of a subject together with legal and active capacity and as a legal relation. The author proves that the report as a form of public-legal responsibility is only applied due to necessity to provide a proper execution of a municipal-legal standard. It is determined by the fact that the municipal-legal standard violation is not noticeable immediately as they are preceded by another legal standard violation.

*Key words:* report, elective executive, responsibility, municipal entity, executive.

### Постановка проблемы

Понимание содержания и природы отзыва выборного должностного лица (далее по тексту – ВДЛ) в качестве формы ответственности влечет ряд дискуссий. Особо отличаются дискуссии относительно определения понятия и отмежевания конституционно-правовой ответственности от других видов юридической ответственности.

### Анализ последних исследований и публикаций

В результате анализа исследований по рассматриваемой тематике можно отметить, что на сегодняшний день исследователями, в частности, А. Р. Ереминым, И. А. Алексеевым, В. С. Кашо, при рассмотрении института отзыва как разновидности юридической ответственности, не дается характеристик ВДЛ как субъектов данной ответственности. Данное определение используется как само собой разумеющееся. Указанное состояние исследовательской деятельности в рассматриваемой области повторяет положение в действующем законодательстве.

### Нерешенные части общей проблемы

Вместе с тем, в общую теорию права включены три направления, которыми характеризуется юридическая ответственность. Представители первого направления отождествляют ее с юридической обязанностью процессуально-правового характера или материально-правового характера [1, с. 123 – 124; 2, с. 85 – 86].

Представители второго направления как основной институтообразующий признак выдвигают государственное принуждение [3, с. 130]. Представителями третьего направления юридическая ответственность рассматривается в единстве трех аспектов: как правовой институт [4, с. 47], как элемент правового статуса субъекта наряду с правоспособностью и дееспособностью [5, с. 106].

Юридическая ответственность в научной литературе традиционно рассматривается в негативном

аспекте, в виде некоего воздействия, которое наступает при нарушении действующих правовых норм. Но немаловажное значение имеет и возникшая сравнительно недавно концепция позитивной юридической ответственности. Рассмотрим ее некоторые положения.

В результате анализа сущности феномена юридической ответственности ученые акцентируют внимание на ее различных аспектах, сторонах, указывая на ее разнообразные связи с иными государственно-правовыми явлениями. Указанное, безусловно, значимо для понимания и уяснения сущности и содержания данного правового явления.

Если рассматривать институт отзыва как ответственность ВДЛ, то в соответствии с позицией КС РФ, в качестве основания отзыва выступает факт правонарушения соответствующего выборного лица, который установлен судом [6] в порядке главы 26 ГПК РФ [7].

Следует отметить, что тот факт, что должностные лица и органы местного самоуправления выступают как субъекты конституционно-правовой ответственности, приобретает все большее признание в науке [8, с. 374–378]. Вместе с тем высказываются мнения и о необходимости определить муниципально-правовую ответственность как особый вид ответственности. Значимым также является и отграничение муниципально-правовой или конституционно-правовой ответственности ВДЛ от других классических видов юридической ответственности.

### Цель статьи

Рассмотрение отзыва ВДЛ как формы ответственности, меры воздействия, применяемой в отношении ВДЛ как субъекта муниципально-правовых отношений.

### Изложение основного материала исследования

Примечательной особенностью российского избирательного законодательства последних 15 лет является его нестабильность. При этом в настоящее время оно напоминает своеобразный «маятник», который сначала

качается в одну сторону, потом – в противоположную, а затем опять возвращается в исходное положение. Примеров такой ситуации можно предложить сразу несколько. Стремление федерального законодателя с начала 2000-х годов обеспечить условия функционирования двухпартийной системы в 2012 г. сменилось изменением вектора законодательного регулирования к политическому многообразию партий и практически вернуло сложившуюся партийную систему в 90-е годы прошлого века. Отмена графы «Против всех» показала свою несостоятельность, что позволило снова начать обсуждение вопроса о ее возвращении. Следует отметить также бесконечные изменения порядка назначения членов Совета Федерации. Но самым ярким примером является порядок выборов (назначения) ВДЛ субъекта РФ.

В РФ право отзыва ВДЛ является главной формой конституционно-правовой ответственности данного лица, поскольку он, выступая как представитель интересов территориальной общины, избирателей своего избирательного округа обязан выражать и защищать их интересы, выполняя поручения избирателей в пределах имеющихся полномочий, активно участвуя в осуществлении местного самоуправления.

Как отмечается А. С. Автономовым, в 90-е г. XX века географически распространение права отзыва ВДЛ несколько сузилась, поскольку некоторые страны Восточной Европы от закрепления этого права отказались. В результате анализа конституционного законодательства зарубежных стран следует сделать вывод о том, что института отзыва ВДЛ в законодательстве большинства европейских стран нет. Однако, право отзыва ВДЛ усиливает общественный контроль за деятельностью выборных органов публичной власти и может являться действенным рычагом указанного контроля при достаточно высокой активности избирателей. Этим, с одной стороны, обеспечиваются достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан (их организаций), а с другой – создаются гарантии от преобразования института отзыва ВДЛ в дестабилизирующий работу выборных органов публичной власти фактор [9, с. 306].

В международно-правовых нормах и национальном законодательстве четко определяется, что органы и должностные лица местного самоуправления обязаны осуществлять свою деятельность, принимая на себя всю ответственность. Так, в ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления отмечено, что под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентации значительной части местных дел, управления ими [10].

Таким образом, ответственность ВДЛ является важным элементом их правового статуса, гарантией надлежащего поведения и добросовестности при

осуществлении своих полномочий. Демократической моделью публичного управления предполагается активное участие членов территориальной общины, а также их объединений в процессах по подготовке, принятию и реализации различного рода управленческих решений. Все это обуславливает необходимость наличия соответствующих механизмов и процедур, которыми, с одной стороны, дается возможность гражданам оказывать влияние на данные процессы, а с другой – контролировать действия ВДЛ.

В качестве исходного положения возьмем за основу тезис о том, что ВДЛ правомочны выступать как субъекты разных видов юридической ответственности. Конституционно-правовая ответственность является прежде всего ответственностью органов власти и их должностных лиц перед народом за допущение ненадлежащей реализации тех властных полномочий, которые народ, являясь единственным источником власти передал им, реальной гарантией против чрезмерной концентрации и злоупотреблением властью.

В связи с чем, отдельными авторами ставится вопрос выделения муниципально-правовой ответственности в самостоятельный вид юридической ответственности, имеющий собственные источники, субъекты, основания, санкции.

Так, С. Г. Соловьевым муниципально-правовая ответственность представительного органа определена как негативная оценка деятельности указанного субъекта, в связи с чем на него накладываются определенные неблагоприятные правовые последствия в виде лишения юридических, политических и иных правомочий [11, с. 5]. По мнению Л. С. Шугриной, которой муниципально-правовая ответственность рассматривается в качестве самостоятельного вида юридической ответственности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления может быть: конституционной и муниципально-правовой [12, с. 296].

При этом под конституционно-правовой ответственностью органов местного самоуправления, по ее мнению, понимается их ответственность перед государством, а под муниципально-правовой – ответственность перед населением. Считаем эту позицию несколько спорной, поскольку принудительный характер конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном, но и приравненном к нему общественном принуждении.

Спорным является позиция В. С. Кашо, о том, что муниципально-правовая ответственность является комплексным видом юридической ответственности, которая урегулирована нормативными правовыми актами муниципального права и реализуется населением, государством, физическими и юридическими лицами, а также непосредственно должностными лицами и органами местного самоуправления

относительно субъектов местного самоуправления. В нее включаются меры надзора и контроля, а при совершении муниципального правонарушения – меры общественного и государственного принуждения [13, с. 22]. Ведь в этом случае отождествляется ответственность и средства контроля или надзора, что является недопустимым.

Впервые на диссертационном уровне концепция муниципально-правовой ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности и института муниципального права получила свое обоснование у И. А. Алексева. Так, исходя из его мнения, муниципально-правовая ответственность не выступает в качестве составной части конституционно-правовой ответственности. Свидетельством тому является следующее [14, с. 10].

1) муниципально-правовая ответственность является разновидностью публично-властного принуждения, а не государственного принуждения в «чистом» виде;

2) при определении мер ответственности, которые подлежат применению к органам и должностным лицам местного самоуправления используются нормы различных отраслей права;

3) особый круг субъектов муниципально-правовой ответственности (в него не включены органы государственной власти, а к субъектам конституционной ответственности следует также относить органы государственной власти);

4) другие основания ответственности (поскольку отзыв ВДЛ местного самоуправления осуществляется на основании проявленной инициативы населения в порядке и на основаниях, которые предусмотрены законом и уставом муниципального образования);

5) осуществление привлечения к муниципально-правовой ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления, что может осуществить специально на это уполномоченный орган или должностное лицо местного самоуправления, а также и вышестоящие органы (должностные лица) государственной власти;

6) муниципально-правовая ответственность применяется при нарушении соответствующим субъектом нормативных правовых актов о местном самоуправлении;

7) самостоятельность системы правовых актов, в которых предусматриваются указанные виды ответственности.

По нашему мнению, говорить о муниципально-правовой ответственности как самостоятельном виде юридической ответственности пока преждевременно, учитывая современное состояние муниципально-правовой теории и практики. Поэтому ее следует рассматривать как вид конституционно-правовой ответственности.

Тем более, что и в юридической литературе отзыв как мера ответственности длительное время признается именно как конституционно-правовая санкция. Отзыв является мерой воздействия, которая применяется в отношении ВДЛ как субъекта муниципально-правовых отношений. Назначение этой меры – организующе-превентивное: выборное должностное лицо обязано определенным образом выполнять свои обязанности, а в противном случае его могут отозвать. Закрепление этой конституционно-правовой санкции обусловлено тем, что в своей деятельности такое лицо несет ответственность, прежде всего, перед избирателями.

Отзыв ВДЛ как мера конституционно-правовой ответственности иногда является близкой к дисциплинарной, как по форме, так и по порядку применения. Однако разница заключается в том, что дисциплинарная ответственность подлежит применению в случае нарушения трудовой дисциплины, невыполнения заданий, а конституционно-правовая обладает более широким арсеналом оснований.

Так, характерной особенностью отзыва как конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении, отличающей ее от иных видов юридической ответственности, является специфика санкции. Санкции являются обязательным элементом отзыва как конституционно-правовой ответственности. Считаем, что следует критически отнестись к главенствующему ранее в научной литературе подходу, в соответствии с которым в конституционном и муниципальном праве отсутствуют санкции, в следствии чего его нормы реализуются санкциями иных отраслей права – уголовного, административного и частично гражданского. Указанный подход ошибочен, так как каждой отрасли права должна быть обеспечена реализация своих норм собственными средствами. Если это является необходимым – санкциями.

Санкцией в указанном случае следует назвать только заложенную в юридической форме возможность (угрозу) принуждения в отношении ВДЛ в случае неисполнения им своих обязанностей. Именно санкция указывает на неблагоприятные последствия (в виде, например, правовых потерь, обременений и т.д.), которые наступают (или же могут наступить) для ВДЛ как субъекта муниципально-правовых отношений при осуществлении им неадекватной реализации своих прав в области местного самоуправления. Так, отзыв как ответственность выступает в качестве формы реализации соответствующей санкции, а санкция – степени этой ответственности.

К сожалению, очень мало внимания уделяется проблеме законодательной регламентации конституционно-правовой ответственности в местном самоуправлении применительно к институту отзыва как

форме публично-правовой ответственности выборного лица, решение которой является очень актуальным для эффективной реализации этого вида ответственности на практике. И это не является случайным. Ведь институт местного самоуправления в России находится в стадии своего формирования, в стадии становления находится и профильное законодательство, в том числе законодательство, регламентирующее отношения конституционно-правовой ответственности в этой сфере.

Признавая существование специфических конституционно-правовых санкций, отметим, что они играют особую роль, которая обуславливается субъектно-объектными характеристиками муниципальных правоотношений. Кроме того, их главное назначение – организующее, стимулирующее, воспитательное, превентивное (профилактическое). Возможность реально применить санкции является крайней мерой.

Отзыв в качестве формы публично-правовой ответственности, подлежит применению, во-первых, только в связи с необходимостью обеспечить надлежащее выполнение муниципально-правовой нормы. Это обуславливается тем, что иногда нарушения муниципально-правовой нормы сразу не заметны, поскольку им предшествует нарушение иной правовой нормы. Но вместе с этим нарушением обязательно имеет место нарушение норм муниципального права.

Во-вторых, отзыв как форма публично-правовой ответственности существует не как ответственность за нарушение любой одной нормы муниципального права. Преимущественно это обобщенная форма публично-правовой ответственности, которая применяется за нарушение системы норм муниципального права, например, всех тех норм, которые устанавливают обязанности выборного должностного лица.

Без формирования целостного механизма юридической ответственности в исследуемой области не может сформироваться как первичный субъект местного самоуправления отдельная территориальная община, народ в целом не может стать реальным сувереном в своем государстве, а недовольство политикой, проводимой властями, может приводить к внеили неправовым, нецивилизованным, насильственным формам решения политических и других проблем. Если система местного самоуправления не будет включать в себя эффективные механизмы ответственности выборных лиц, эта система, даже при условии реализации всех демократических принципов, сведется лишь к децентрализации власти. Более того, непременно будет исключена сама возможность определения такого способа властвования и исчезнет такой субъект как – выборное лицо. Бюрократия просто сойдет на местный уровень и продолжит оставаться бесконтрольной на фоне отчужденности жителей от управления местными делами.

## Выводы

Таким образом, можем заключить следующее:

- в РФ право отзыва ВДЛ является главной формой конституционно-правовой ответственности данного лица;
- отзыв является мерой воздействия, которая применяется в отношении ВДЛ как субъекта муниципально-правовых отношений. Назначение этой меры – организующе-превентивное: ВДЛ обязано определенным образом выполнять свои обязанности, а в противном случае его могут отозвать. Закрепление этой конституционно-правовой санкции обусловлено тем, что в своей деятельности депутат несет ответственность, прежде всего, перед избирателями;
- отзыв как ответственность выступает в качестве формы реализации соответствующей санкции, а санкция – степени этой ответственности.

## Литература:

1. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: ООО Фирма «Инфограф», 1999. 360 с.
2. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) (Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 № 55-ФЗ. Вступил в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 года) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
3. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М., 1976. С. 123 – 124.
4. Тарков В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов. 1973. С. 85 – 86.
5. Малеев Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. С. 130.
6. Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. С. 47.
7. Горшеев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 106.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 21.07.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2014) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46 Ст. 4532.
11. Еремин А. Р. Проблемы определения конституционно-правовой ответственности в сфере местного



*Русаков К. А.*

- самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. С. 374–378.
12. Соловьев С. Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2.
13. Шугрина Е. С. Муниципальное право: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2004. С. 296.
14. Кашо В. С. Ответственность в системе местного самоуправления: Учеб. пос. Красноярск, 2005.
15. Алексеев И. А. Муниципально-правовая ответственность: проблемы теории и практики: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Ростов-на-Дону, 2007.
5. Malein N. S. Offence: notion, causes, responsibility. M., 1985. P. 130.
6. Samoshchenko I. S., Farukshin M. H. Responsibility according to the Soviet legislation. M., 1971. P. 47.
7. Gorshevev V. M. Methods and organizational forms of legal regulation in a socialist society. M., 1972. P. 106.
8. The RF Constitutional Court Decree dated June 7, 2000 № 10-P // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2000. № 25. Art. 2728.
9. The RF Constitutional Court Decree dated April 2, 2002 № 7-P // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2002. № 14. Art. 1374.
10. The RF Civil Procedural Code: Federal Law dated 14.11.2002 № 138-FL (as revised 21.07.2014) (amended and revised, came into force since 06.08.2014) // Sobraniye zakonodatelstva RF. 2002. № 46 Art. 4532.
11. Eryomin A. R. Problems concerning the determination of constitutional-legal responsibility in local government sphere // Constitutional-legal responsibility: problems of Russia, experience of foreign countries / edited by Professor S. A. Avakyan. M.: Published by MGU, 2001. P. 374–378.
12. Solovyov S. G. Municipal-legal responsibility of a local representative body: content and topical issues // Gosudarstvennaya vlast i mestnoye samoupravleniye. 2004. № 2.
13. Shugrina E. S. Municipal law: Textbook. M.: TK Velbi; Prospekt, 2004. P. 296.
14. Kasho V. S. Responsibility in the system of local self-government: Textbook. Krasnoyarsk, 2005.
15. Alekseyev I. A. Municipal-legal responsibility: problems of theory and practice: Abstract of the Doctor's Thesis (Law). Rostov-on-Don, 2007.

#### References: