

Митрохина Яна Андреевна

**ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

В статье анализируются понятие и сущностные характеристики специфического вида ответственности – отзыва выборного должностного лица населением соответствующего муниципального образования. Автор выделяет основные признаки и принципы отзыва, определяет его особенности по сравнению с другими видами юридической ответственности, указывает на проблемы, способные возникнуть при реализации процедуры отзыва.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2014/1-2/35.html](http://www.gramota.net/materials/3/2014/1-2/35.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2014. № 1 (39): в 2-х ч. Ч. II. С. 140-142. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2014/1-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2014/1-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

УДК 342.571

**Юридические науки**

*В статье анализируются понятие и сущностные характеристики специфического вида ответственности – отзыва выборного должностного лица населением соответствующего муниципального образования. Автор выделяет основные признаки и принципы отзыва, определяет его особенности по сравнению с другими видами юридической ответственности, указывает на проблемы, способные возникнуть при реализации процедуры отзыва.*

*Ключевые слова и фразы:* отзыв; ответственность; население; муниципальное образование; голосование; выборное должностное лицо местного самоуправления.

**Митрохина Яна Андреевна**

*Южно-Уральский государственный университет  
yan209@yandex.ru*

**ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ<sup>©</sup>**

Вопросы ответственности депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления приобретают сегодня все большую актуальность. Представляется обоснованным изучить понятие отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления как правового института, а также сущностные характеристики данного вида ответственности.

На общегосударственном уровне понятие «отзыв» впервые прозвучало в Декрете ВЦИК от 24 ноября 1917 г. «О праве отзыва делегатов». Первая же строчка документа гласила: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно-демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных» [6, с. 6]. При этом необходимость в отзыве возникала тогда, когда «несоответствие между волей разных классов и их силой, с одной стороны, и между партийным составом выборных, с другой стороны, явно и несомненно». Разумеется, это был чисто политический ход – новая власть не нуждалась в прежних кадрах. Как отмечает Л. В. Лукьянчикова, подобного рода решения, принятые большевиками, не только повысили их авторитет перед населением, но и позволили значительно увеличить свое представительство в Советах, солдатских комитетах и т.д. [5, с. 31]. Избиратели, в свою очередь, ощущали себя причастными к политическим вопросам. Еще до упомянутого Декрета уставы Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов на местах устанавливали не только положения о выборах в Советы, но и право отзыва избранников, не оправдавших надежды населения. Так, в положении о выборах депутатов в Екатеринбургский совет рабочих и солдатских депутатов от 14 июня 1917 г. указано, что избиратели имели право отзывать своих депутатов из совета по своему усмотрению, когда они считали это необходимым, и заменять их вновь избранными [Там же, с. 32].

В дальнейшем советское законодательство об отзыве только развивалось – Конституция РСФСР 1918 г. и 1925 г., Конституция СССР 1936 г., Конституция СССР 1977 г., закон СССР 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», Закон РСФСР «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» – нормативные правовые акты, как на федеральном, так и на местном уровнях устанавливали отзыв как выражение полновластия советского народа и как гарантию действительной ответственности депутата перед избирателями [4, с. 112]. Конституция РФ 1993 г., в отличие от своих предшественниц, норм об отзыве не содержит, однако ст. 71 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Итак, императивный мандат сохранился на местном уровне, уставы муниципальных образований, с оглядкой на указанный федеральный закон, могут самостоятельно устанавливать порядок и основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Определение же отзыва на законодательном уровне не устанавливалось никогда, равно как и его признаки. Конституционный суд РФ обозначил отзыв как один из способов досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления [8, с. 42].

Обратимся к теории конституционного и муниципального права.

С. А. Авакьян дает определение отзыва как последовательность процедур, в определенной мере сходных с элементами избирательного процесса, но со своими особенностями [1, с. 190]. Действительно, процедура отзыва и избирательный процесс имеют ряд общих признаков. В частности, голосование по вопросу досрочного прекращения полномочий должностного лица предваряется агитацией «за» и «против» отзыва, само же голосование проводится по тем же правилам, что и голосование на выборах. При этом инициатива проведения отзыва исходит от граждан, инициативная группа должна набрать необходимое число голосов избирателей в поддержку назначения голосования по отзыву (здесь отметим, что делает она это за свой счет, что в отдельных случаях может являться некоторым препятствием), а для того, чтобы признать отзыв состоявшимся, за него должны проголосовать не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном

образовании. Отметим, что в соответствии с Постановлением Конституционного суда РФ от 02.04.2002 г. № 7-П за отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов [8, с. 45]. Так какое же количество голосов избирателей должно быть набрано, чтобы отзыв состоялся? Законодательная планка слишком высока (особенно учитывая политическую пассивность населения), а значение, указанное Конституционным судом РФ, теряет смысл, если учесть, что порог явки избирателей на выборы отменен, и победить можно малым количеством голосов. Какой вариант выберет муниципальный законодатель?

Е. М. Заболотских понимает под отзывом меру муниципально-правовой ответственности выборного лица местного самоуправления перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица по воле избирателей [4, с. 58]. Аналогичного мнения придерживаются П. П. Глущенко и В. В. Пылин, которые определяют отзыв как «форму ответственности выборных лиц перед избирателями» [3, с. 96]. Они же отмечают, что отзыв должен использоваться лишь в крайних случаях, когда «исчерпаны иные средства обеспечения деятельности депутата или выборного должностного лица» [Там же]. С данными авторами солидарен Е. М. Заболотских, считая, что данная мера ответственности предполагает ее чрезмерный характер, когда иных возможностей воздействия на выборных лиц почти не осталось [4, с. 74]. Согласимся с тем, что отзыв действительно является крайней мерой, однако она же зачастую является вынужденной и единственно верной, когда иные санкции оказываются неэффективными и несоразмерными проступкам.

А. В. Алехичева определяет отзыв депутата, должностного лица не как меру ответственности данных субъектов, а как голосование избирателей по вопросу о досрочном прекращении полномочий ранее избранного ими должностного лица, депутата [2, с. 144]. Тем самым автор понимает отзыв не как конечный результат законной инициативы населения муниципального образования, недовольного своим представителем, а как процесс, очевидно включающий в себя ряд этапов, таких как выдвижение инициативы, агитация и само голосование. Однако итог почти любого голосования непредсказуем, более того, до него можно даже не дойти (например, инициативная группа не наберет необходимое число голосов). В таком случае, следует говорить лишь о попытке проведения отзыва, не доведенной до конца.

На наш взгляд, отзыв представляет собой крайнюю меру муниципально-политической ответственности выборного должностного лица местного самоуправления перед населением, обладающую рядом специфических черт. Выделим некоторые из них.

Во-первых, отзыв представляет собой достаточно жесткую меру политической ответственности, применяемую в случаях, когда иные методы воздействия на народного избранника оказались неэффективными и не принесли желаемого результата. Во-вторых, отзыв является результатом политической активности населения соответствующего муниципального образования, и дает возможность избирателям влиять на политическую ситуацию на местах. В-третьих, порядок отзыва аналогичен избирательному процессу, с той разницей, что инициатива его проведения исходит от населения муниципального образования, законодатель предъявляет повышенные требования к количеству голосов избирателей и вводит дополнительные условия проведения отзыва. Субъектами отзыва выступают, с одной стороны, население соответствующего муниципального образования, с другой – депутат или выборное должностное лицо, чьи неправомерные действия стали основанием для досрочного прекращения его полномочий по инициативе избирателей. Следует отметить, что субъектный состав отличает отзыв от иных видов правовой ответственности – за свои неправомерные действия (бездействие) выборное лицо отвечает не перед государством и его органами и не перед отдельным гражданином, а перед населением муниципального образования в целом. К иным отличиям отзыва от других видов ответственности следует отнести специфический порядок отзыва, включающий в себя судебное разбирательство (конкретные противоправные решения или действия (бездействие) выборного должностного лица должны подтвердиться в судебном порядке [7, ст. 24]), дачу отзываемым лицом объяснения избирателям по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, и непосредственно голосование по отзыву.

Анализируя постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П, А. А. Сергеев отмечает необходимость установления комплекса принципов, касающихся института отзыва выборных лиц местного самоуправления. Учитывая неоднозначный характер данного института, считаем обоснованным установить понятие и принципы отзыва на федеральном уровне или на уровне субъектов, но не в уставах муниципальных образований. Именно федеральный или областной законы должны содержать принципы и гарантии института отзыва как механизма ответственности выборных лиц муниципальных образований перед населением, что соответствует и п. н. ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

К принципам отзыва как мере муниципально-политической ответственности, можно отнести:

1) принцип законности. На всех этапах проведения отзыва субъекты должны опираться только на закон, строго следовать его предписаниям. К сожалению, некоторые требования закона нелегко исполнить на практике вследствие пробелов в законодательстве. Так, указанное судебное разбирательство, предшествующее отзыву, закреплено в законе как обязательное. Однако, ни в Федеральном законе № 131-ФЗ, ни в Гражданском процессуальном кодексе не расписаны ни порядок подачи заявления, ни особенности производства по делу, что, на наш взгляд, не просто затрудняет процедуру отзыва, но и делает его невозможным еще на первоначальном этапе;

2) принцип гласности. Отзыв сам по себе – институт общественный, в нем должно принимать участие все политически активное население муниципального образования, разумеется, его проведение должно проходить открыто. С другой стороны, должностное лицо, в отношении которого инициируется отзыв, должно иметь возможность дать объяснение своим действиям (бездействию). Сделать это оно может как на упомянутом судебном разбирательстве, так и через СМИ;

3) принцип обоснованности. Отзыв – крайняя мера, его проведение должно иметь место только тогда, когда иные способы воздействия на субъект не принесли желаемого результата, или же в случае однократного грубого нарушения. Незаконность действий должна быть доказана в судебном порядке. Логично предположить, что в законе невозможно назвать перечень действий, совершая которые выборное лицо рискует быть отозванным. Следует пойти другим путем – законодательно закрепить не только права, но и конкретные *обязанности* депутатов и главы муниципального образования. Их невыполнение и станет основанием инициировать отзыв.

Итак, важный и нужный правовой институт, позволяющий населению реально воздействовать на правящие органы, нуждается в доработке. Учитывая практическую значимость отзыва, законодателю следует последовательно и четко расписать его основания и порядок действий всех субъектов отзыва, а также установить механизмы, позволяющие, с одной стороны, избежать злоупотребления отзывом, с другой – дающие возможность избирателям в положительную сторону влиять на политическую ситуацию на местах.

#### Список литературы

1. Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник. М.: Проспект, 2009. 190 с.
2. Алехичева А. В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 144-151.
3. Глущенко П. П., Пылин В. В. Муниципальное право: учеб. пособие. СПб.: Изд. Михайлова В. А., 2000. 196 с.
4. Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. М.: Проспект, 2011. 112 с.
5. Лукьяничкова Л. В. Проблемы становления политической демократии в России в период двоевластия (февраль-октябрь 1917 г.) // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2010. № 6. С. 31-45.
6. О праве отзыва делегатовъ: Декрет ВЦИК от 24.11.1917 // Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. № 17. С. 7-9.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 07.05.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗРФ). 2003. № 40. Ст. 3822.
8. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П // Российская газета. 2002. № 64. С. 37-51.
9. Сергеев А. А. Проблемы конституционно-правовой ответственности выборных лиц государственной власти и местного самоуправления // Правоведение. 2003. № 3 (248). С. 55-62.

#### NOTION AND ESSENCE OF RECALL OF LOCAL GOVERNMENT ELECTED OFFICIALS

Mitrokhina Yana Andreevna

National Research South Ural State University  
yan209@yandex.ru

In the article the notion and essential characteristics of a specific liability type – the elected official's recall by the population of the corresponding municipality are analyzed. The author singles out the main features and principles of recall, determines its peculiarities in comparison with other types of legal liability, and denotes the problems that may arise while recall procedure realizing.

*Key words and phrases:* recall; liability; population; municipality; voting; local government elected official.

УДК 37.011.3-051(092),18”

#### Педагогические науки

*Статья посвящена просветителю, педагогу и организатору народного образования в Мариуполе Феохтисту Хартахая. В ней осуществляется попытка раскрыть суть феномена незаурядной личности Хартахая. Автор обращается к анализу основных факторов и механизмов социализации как источника формирования уникальных качеств педагога. Жизнедеятельность Хартахая рассматривается в контексте гражданско-политической ситуации России во второй половине XIX века.*

*Ключевые слова и фразы:* Феохтист Хартахай; греки-переселенцы; народное образование; Мариупольская мужская гимназия; Мариупольская женская гимназия.

Михайлова Джульетта Вячеславовна

Донецкий национальный университет, Украина  
pedagog.dn.ua@mail.ru

#### ФОРМИРОВАНИЕ Ф. ХАРТАХАЯ КАК НЕЗАУРЯДНОЙ ЛИЧНОСТИ И ОРГАНИЗАТОРА МУЖСКОЙ И ЖЕНСКОЙ МАРИУПОЛЬСКИХ ГИМНАЗИЙ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА ©

Понятие реформирования национального образования неразрывно связано с вопросами переосмысления исторического прошлого каждого народа. Именно поэтому значительное место в решении культурно-