



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

город Москва

2 апреля 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Т.Г.Морщаковой, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием заявителей - А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева, а также представителя Ю.А.Хнаева - кандидата юридических наук А.А.Сергеева, представителя Законодательного Собрания Красноярского края и губернатора Красноярского края - кандидата юридических наук А.В.Демина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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".

Поводом к рассмотрению дела явились жалоба гражданина А.Г.Злобина и жалоба мэра поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А.Хнаева на нарушение их конституционных прав и свобод в сфере осуществления местного самоуправления положениями, соответственно, 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".

Поскольку обе жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения сторон и их представителей, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы - постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, от Президента Российской Федерации - полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова, от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации Б.А.Горохова, от Центральной избирательной комиссии Российской Федерации - Н.А.Кулясовой,

исследовав заключение эксперта - доктора юридических наук С.А.Авакьяна и заключение Московской государственной юридической академии, а также иные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Игарский городской суд 11 июня 1999 года отказал А.Г.Злобину, отозванному 6 июня 1999 года с должности главы муниципального образования - города Игарки Красноярского края, в удовлетворении жалобы на решение Игарского городского Совета о назначении голосования по его отзыву. Определением судебной коллегии по гражданским делам Красноярского краевого суда от 12 июля 1999 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а кассационная жалоба - без удовлетворения. Законность данных судебных актов подтвердили при рассмотрении дела в порядке надзора Красноярский краевой суд и Верховный Суд Российской Федерации. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации А.Г.Злобин просит проверить конституционность положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления", которые согласно пункту 2 его статьи 29 распространяются на отзыв выборного должностного лица местного самоуправления.

В жалобе главы муниципального образования - поселка городского типа Палана Корякского автономного округа Ю.А.Хнаева оспаривается конституционность ряда положений Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе", на основании которых было назначено, 27 августа 2000 года проведено, но из-за неявки установленного числа избирателей признано не состоявшимся голосование по его отзыву.

Как следует из жалоб, заявители, не ставя перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о проверке конституционности собственно института отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, оспаривают следующие положения 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", касающиеся оснований и порядка такого отзыва:

положения о том, что выборное должностное лицо местного самоуправления может быть отозвано вследствие утраты доверия избирателей, как не устанавливающие конкретные основания утраты доверия (статья 1 Закона Красноярского края и пункт 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа);

положения, регулирующие процедуру отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие обязательность уведомления выборного должностного лица о предстоящем собрании инициативной группы и истребования объяснений у отзываемого лица (статьи 6 и 10 Закона Красноярского края);

положения, закрепляющие условия внесения предложения в представительный орган местного самоуправления о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не предусматривающие сбор подписей достаточного числа избирателей в поддержку голосования (пункт 1 статьи 11 Закона Красноярского края);

положения, устанавливающие порядок рассмотрения представительным органом местного самоуправления вопроса о назначении голосования об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления, как не содержащие указания на необходимость подтверждения выдвигаемых оснований отзыва фактическими обстоятельствами и не предусматривающие обязательность уведомления этого лица о времени и месте заседания представительного органа местного самоуправления (статья 5 и пункт 9 статьи 13 Закона Красноярского края);

положения, в силу которых отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшинством от общего числа граждан, имеющих право участвовать в голосовании (подпункты "а" и "в" пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края, статья 37 и пункт 1 статьи 39 Закона Корякского автономного округа).

Кроме того, в жалобе А.Г.Злобина указывается, что пункт 8 статьи 26 Закона Красноярского края - в противоречие с соответствующими нормами трудового законодательства - не содержит формулировку записи увольнения в трудовой книжке в случае признания выборного должностного лица местного самоуправления отозванным. Однако данная жалоба в этой части не подлежит

рассмотрению, поскольку разрешение такого вопроса к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации не относится.

По мнению заявителей, оспариваемые нормы допускают произвольное использование отзыва и не содержат гарантий от злоупотреблений им, в частности по политическим мотивам; тем самым один институт непосредственной демократии (отзыв выборного должностного лица) противопоставляется другому (выборам), нарушаются конституционное право граждан на участие в осуществлении власти через органы местного самоуправления и конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, умаляется достоинство личности, что противоречит статьям 3 (части 2 и 3), 13 (части 1, 2 и 3), 19 (часть 1), 21 (часть 1), 32 (часть 2), 130 (часть 2) и 133 Конституции Российской Федерации.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" признает за муниципальными образованиями право предусматривать в своих уставах возможность отзыва выборного должностного лица местного самоуправления и самостоятельно определять порядок и условия его осуществления (пункт 5 статьи 18, статья 48). Между тем в соответствии с уставами города Игарки и поселка городского типа Палана отзыв должностных лиц местного самоуправления осуществляется на основе применения, соответственно, 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". Именно на основании данных законов и были вынесены правоприменительные решения, в том числе судебные, в отношении заявителей.

Таким образом, предметом рассмотрения в настоящем деле являются предписания законов Красноярского края и Корякского автономного округа, которые касаются оснований и порядка отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, т.е. досрочного прекращения его полномочий, находящиеся в нормативном единстве с соответствующими положениями уставов муниципальных образований - города Игарки и поселка городского типа Палана.

2. Местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, является выражением власти народа, служит для самостоятельного решения населением в пределах своих полномочий вопросов местного значения (статья 3, части 2 и 3; статьи 12 и 130, часть 1, Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации местное самоуправление - как публичная (муниципальная) власть - осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В порядке конкретизации указанного открытого перечня форм прямого волеизъявления граждан Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривает возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (пункт 5 статьи 18) как один из способов досрочного прекращения его полномочий (подпункт 9 пункта 1 статьи 8); при этом отзыв выборного должностного лица может закрепляться в уставах самих муниципальных образований, которые, исходя из особого статуса таких должностных лиц, связанного с порядком приобретения ими полномочий при различных формах организации местного самоуправления, правомочны в силу статьи 48 определять порядок, условия и формы их ответственности, наступающей в результате утраты доверия населения.

Таким образом, исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (статьи 130 и 131, часть 1, Конституции Российской Федерации) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулируемому данной процедуре закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации (статья 12; статьи 130 и 131, часть 1) и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (подпункт 9 пункта 1 статьи 8, пункт 5 статьи 18, статья 48).

3. Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской Федерации территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы муниципальной власти как власти местного сообщества и особенностей институтов местного самоуправления как наиболее приближенных к населению.

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление (преамбула), возможность регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения (статья 3). Излагая в Постановлении от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" свою правовую позицию, Конституционный Суд Российской Федерации также указал, что уровень, на котором создаются муниципальные образования, должен способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению для наиболее полного и рационального решения вопросов местного значения.

Таким образом, на выборные органы местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления возлагаются вытекающие из природы местного самоуправления обязанности по решению вопросов обеспечения жизнедеятельности населения конкретных муниципальных образований, а надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства в сфере организации муниципальной публичной власти.

Субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти - непосредственно и через органы местного самоуправления - выступает население муниципального образования (статья 3, часть 2; статьи 12 и 130, часть 2, Конституции Российской Федерации). Оно вправе защищать свои права и свободы, реализуемые на уровне местного самоуправления (статья 133 Конституции Российской Федерации), в том числе путем воздействия в различных не противоречащих закону формах на выборных должностных лиц местного самоуправления. Контроль населения за их деятельностью, устанавливаемый в качестве предпосылки соответствующего воздействия, представляет собой, по существу, одно из средств самоорганизации населения. Однако право муниципальных образований вводить конкретный порядок и условия такого воздействия, как отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, предполагает недопустимость искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм непосредственной демократии (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности ряда положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"). Следовательно, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований, если ими вводится институт отзыва, должны исходить из указанных требований, которые применительно к данному институту совпадают на государственном и на муниципальном уровне публичной власти. Это вытекает из правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности статей 80, 90, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми "Об органах исполнительной власти в Республике Коми".

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к отзыву выборных должностных лиц государственной власти в Постановлениях 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" и от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы", облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти. Эта правовая позиция распространяется и на институт отзыва

выборного должностного лица местного самоуправления.

4. Согласно статье 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту. Данное положение во взаимосвязи со статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации призвано обеспечить защиту в суде прав и законных интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты в процессе отзыва, с тем чтобы гарантировать в том числе право возражать против его проведения. Право на судебную защиту может быть использовано отзываемым выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями - как сторонниками, так и противниками отзыва, и должно служить предупреждению необоснованного отзыва, объективно приводящего к дестабилизации местного самоуправления в соответствующем муниципальном образовании.

Обжалованию в судебном порядке подлежат - в силу статьи 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации и действующего законодательства - любые юридически значимые решения и действия (или бездействие), связанные с основаниями и процедурой отзыва выборного должностного лица местного самоуправления. В процедуре конституционного судопроизводства - в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления.

Конституционное право на судебную защиту местного самоуправления получило нормативное развитие в положениях федерального законодательства о судопроизводстве и о судебной системе Российской Федерации и в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (статьи 46 и 52). Данное право может быть использовано и в связи с назначением и осуществлением отзыва и реализуется в процедурах административного судопроизводства.

Поскольку это вытекает из федерального регулирования, отсутствие дублирующих его норм в законах субъектов Российской Федерации не может расцениваться как свидетельствующее об отрицании судебного механизма защиты прав отзываемого лица, а также любых других лиц и органов местного самоуправления, участвующих в процедуре отзыва выборного должностного лица. Закрепление же в пункте 8 статьи 13 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" права обжалования в суд решения представительного органа местного самоуправления о назначении голосования по отзыву не должно истолковываться ни как исключяющее судебное обжалование всеми заинтересованными лицами и иных решений, а также действий (бездействия) в любой стадии процедуры отзыва, ни как препятствующее защите достоинства личности, чести, деловой репутации и доброго имени отзываемого лица в гражданском процессуальном порядке в связи с публичным оглашением обстоятельств, с которыми связываются основания отзыва.

5. Согласно статье 1 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" выборное должностное лицо может быть отозвано по решению избирателей, как не оправдавшее их доверия, в связи с невыполнением им своих обязанностей, нарушением Конституции Российской Федерации, федеральных законов, законов края или устава муниципального образования, а также в связи с совершением действий, не достойных звания выборного должностного лица. Согласно пункту 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" утрата доверия избирателей в качестве основания для отзыва выборного должностного лица связывается с неудовлетворенностью избирателей деятельностью выборного должностного лица, вызванной невыполнением предвыборной программы, официально объявленным этим лицом изменением своей политической ориентации при условии, что она была одним из определяющих факторов при его избрании, или отказом от контактов с избирателями, ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений.

По мнению заявителей, эти положения не соответствуют Конституции Российской Федерации, так как не обуславливают отзыв конкретным правонарушением, факт совершения которого должен подтверждаться в надлежащем юрисдикционном порядке, и не требуют установления обстоятельств,

которые могли бы быть подвергнуты проверке, в связи с назначением представительным органом местного самоуправления даты голосования по отзыву.

В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в механизме местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) выборного должностного лица, которое ставит под сомнение доверие к нему населения и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным избирателям без его предварительного юрисдикционного подтверждения. Тем большее значение при отзыве приобретает судебная защита, предполагающая, в частности, возможность установления судом по инициативе отзываемого лица или другого надлежащего заявителя, что то или иное действие (бездействие) отзываемого лица не имело места или что от его воли не зависело наступление тех последствий, которые оцениваются как основание для утраты к нему доверия, и потому дальнейшее осуществление процедуры отзыва исключается.

Между тем статья 1 Закона Красноярского края и пункт 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа, определяющие основания отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, допускают расширительную интерпретацию, не содержат гарантий недопустимости субъективной оценки его деятельности, а сам перечень обстоятельств, с которыми связывается утрата доверия избирателей к этому должностному лицу как основание его отзыва, не исключает, что к таковым могут относиться не конкретные действия (бездействие), а общая негативная оценка деятельности должностного лица без ее обоснования подлежащими проверке фактами, что противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 130 (части 1 и 2), поскольку тем самым могут произвольно ставиться под сомнение результаты выборов, завершившихся избранием соответствующего должностного лица.

Это приводит не только к противопоставлению одного института непосредственной демократии другому, нарушению конституционного требования самостоятельности местного самоуправления, но и нарушает право на судебную защиту: суды, руководствуясь требованиями статей 10, 46 и 133 Конституции Российской Федерации, не должны ограничиваться констатацией того, что инициаторами отзыва были сформулированы основания для выражения недоверия, а обязаны оценивать их содержание, что оспариваемыми нормами фактически не обеспечено, и таким образом ограничиваются дискреционные полномочия судов. Недопустимость умаления роли судов и ограничения их дискреционных полномочий неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации, в частности в Постановлении от 12 марта 2001 года по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", статьи 49 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", а также статей 106, 160, 179 и 191 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

6. Согласно статье 10 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" инициаторы отзыва обязаны уведомить отзываемое лицо о предстоящем собрании (заседании), на котором планируется возбудить вопрос об отзыве, а отзываемое лицо вправе на нем присутствовать и выступить. Согласно пункту 9 статьи 13 того же Закона должностное лицо, в отношении которого возбужден вопрос об отзыве, вправе также участвовать в заседании комиссии по рассмотрению предложения о назначении голосования о его отзыве и заседании (сессии) представительного органа местного самоуправления по данному вопросу.

Предусмотренное названными положениями право отзываемого лица, осуществляя защиту своих интересов, присутствовать на собраниях и заседаниях, где решаются вопросы отзыва, давать объяснения по этим вопросам вытекает из правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" и 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", согласно которой гарантией от злоупотреблений в рамках процедуры отзыва является предоставление лицу возможности дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва.

При конституционном истолковании этих положений, основанном на презумпции добросовестности законодателя и его приверженности общим правовым принципам, следует исходить из того, что норма о праве участвовать в заседаниях потеряла бы смысл, если бы не предполагалось, что соответствующее лицо своевременно информировано о времени и месте их

проведения. Поэтому лица, инициирующие процедуру отзыва, а также должностные лица, ответственные за организацию заседания (сессии) представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, в том числе принцип "audiatur et altera pars", предполагающий обязанность выслушать обе стороны, должны обеспечить уведомление о времени и месте рассмотрения вопроса об отзыве. Иное истолкование не согласуется с необходимыми гарантиями от злоупотреблений, связанных с противопоставлением института отзыва результатам выборов.

Таким образом, только при наличии соответственно конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом. Это должно обеспечиваться в том числе представительным органом местного самоуправления и комиссией по отзыву как при определении даты голосования, так и при назначении и проведении голосования об отзыве (статьи 5 и 6 Закона Красноярского края).

Только в указанном конституционном истолковании оспариваемые положения статей 5, 6, 10 и пункта 9 статьи 13 Закона Красноярского края могут быть признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации и, следовательно, не нарушающими права заявителя на участие в процедурах по отзыву, поскольку сами по себе эти положения не препятствуют реализации права давать пояснения по поводу оснований отзыва и необходимой защиты от необоснованной постановки вопроса об отзыве.

7. Согласно пункту 1 статьи 11 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" группа избирателей вправе внести предложение в соответствующий представительный орган о проведении голосования об отзыве выборного должностного лица при условии, что такое предложение поддерживает не менее одного процента избирателей соответствующего муниципального образования; при этом данная норма может не соблюдаться, если предложение поддерживают не менее пяти тысяч избирателей соответствующего муниципального образования.

Во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва - не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным.

Между тем пункт 1 статьи 11 Закона Красноярского края предусматривает два критерия определения числа граждан, поддерживающих предложение о начале процедуры отзыва, - не менее одного процента либо не менее пяти тысяч избирателей. Такие разнопорядковые критерии, установленные законодателем без учета различий в численности населения муниципальных образований, в силу возможности произвольного их применения, могут привести к искажению волеизъявления населения, нарушению права граждан на равных основаниях, независимо от указанных различий между муниципальными образованиями, участвовать в решении вопроса о начале процедуры отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, а следовательно, - к нарушению равенства при осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, положение пункта 1 статьи 11 Закона Красноярского края противоречит Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 130.

8. Согласно подпунктам "а" и "в" пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" для признания голосования по отзыву состоявшимся достаточно, чтобы в нем приняло участие не менее 30 процентов избирателей, включенных в списки для голосования, а для признания должностного лица отозванным достаточно, чтобы за его отзыв проголосовало более половины принявших участие в голосовании. Таким же числом голосов может быть отозвано выборное должностное лицо местного самоуправления согласно Закону Красноярского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления в Красноярском автономном округе" (пункт 1 статьи 39), при том что голосование по отзыву признается состоявшимся при явке не менее 25 процентов участников голосования (статья 37).

Между тем процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления,

должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т.е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства.

Следовательно, 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 отзываемое 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.

Не отвечающие указанным требованиям положения Закона Красноярского края и Закона Корякского автономного округа противоречат, таким образом, статьям 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 130 Конституции Российской Федерации.

9. Признание ряда 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" не соответствующими Конституции Российской Федерации требует восстановления нарушенных прав заявителей.

Защита прав, нарушенных в результате незаконного отзыва, формы которой в каждом конкретном случае определяются судом, может быть осуществлена не только путем восстановления отозванного лица в должности, но и путем возмещения причиненного вреда - в случае если результаты новых выборов, состоявшихся к моменту обращения за судебной защитой, признаются отражающими реальное волеизъявление избирателей, поскольку, по смыслу статьи 53 Конституции Российской Федерации, признание и возмещение вреда являются универсальным способом защиты нарушенных прав от любого претерпевания, причиненного лицу публичной властью (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"). Поэтому не должен иметь место необоснованный отказ от использования тех или иных компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений, в том числе от возмещения на основе непосредственного применения указанной конституционной нормы как материального, так и морального вреда, причиненного лицу вследствие неправомерного освобождения от должности в результате отзыва.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения статей 5, 6, 10 и пункта 9 статьи 13 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления", поскольку эти положения в их конституционно-правовом смысле, выявленном в настоящем Постановлении, предполагают в качестве гарантии права на возражение против отзыва обязательное уведомление лица, в отношении которого осуществляется процедура отзыва, о проведении собраний (заседаний) группы избирателей, комиссии по рассмотрению предложения о назначении голосования об отзыве, о заседании (сессии) представительного органа по данному вопросу.

2. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 12, 46 (части 1 и 2), 130 и 133, положения статьи 1 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и пункта 1 статьи 2 Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного

самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" об основаниях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, поскольку они допускают применение отзыва вне связи с конкретными решениями или действиями (бездействием), которые могут быть подтверждены или опровергнуты в судебном порядке.

3. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 2) и 130, положение пункта 1 статьи 11 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления", касающееся установления числа подлежащих сбору подписей, как неопределенное по своему содержанию.

Это не исключает правомочия муниципальных образований, самостоятельно решая вопрос о введении института отзыва, осуществить в своих уставах его необходимую нормативную конкретизацию, в том числе в целях придания определенности соответствующим способам установления числа подлежащих сбору подписей.

4. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2) и 130, взаимосвязанные положения подпунктов "а" и "в" пункта 3 статьи 26 Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и взаимосвязанные положения статьи 37 и пункта 1 статьи 39 Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе", поскольку они допускают, что отзыв выборного должностного лица местного самоуправления может быть осуществлен меньшим числом голосов, чем то, которым это лицо было избрано.

5. В соответствии с частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" дела заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева в случае их обращения в суд общей юрисдикции подлежат пересмотру с учетом настоящего постановления.

6. Настоящее постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", официальных изданиях органов государственной власти Красноярского края и Корякского автономного округа. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -  
судья Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Т.Г.Морщакова

Судьи  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Н.С.Бондарь  
Н.В.Витрук  
Г.А.Гаджиев  
А.Л.Кононов  
Ю.Д.Рудкин  
А.Я.Слива  
О.И.Тиунов  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

**МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Н.В. ВИТРУКА**

Право отзыва выборного должностного лица местного самоуправления предопределено самой природой и особенностями местного самоуправления как власти местного сообщества, наиболее приближенной к населению, как территориальной самоорганизации населения, призванной обеспечивать ему самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления в виде их отзыва при утрате доверия населения, в том числе за ненадлежащее исполнение публичных обязанностей, вытекает из природы местного самоуправления и отвечает принципам правового государства, закрепленным в Конституции Российской Федерации. Право отзыва выборного должностного лица местного самоуправления как вид муниципальной ответственности не может определяться Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", его бытие не зависит от того, признает или не признает Федеральный закон возможность отзыва должностного лица местного самоуправления. Не было особой необходимости федеральному законодателю конкретизировать, вернее, дополнять открытый перечень форм прямого волеизъявления граждан при осуществлении ими местного самоуправления. Их разнообразие предопределено положениями статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а не положениями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (пункт 5 статьи 18). Отзыв должностного лица местного самоуправления - это частный вопрос в системе организации местного самоуправления, и вряд ли он относится к "принципам организации системы государственной власти и местного самоуправления" (статья 72, пункт "н" части 1, Конституции Российской Федерации). Не федеральный законодатель, равно как и не законодатель субъекта Российской Федерации даруют населению городских и сельских поселений право на местное самоуправление, в том числе право на отзыв должностного лица местного самоуправления. Такое право, а следовательно, и регулирование оснований и порядка такого отзыва в уставах муниципальных образований имманентно местному самоуправлению, которое непосредственно гарантируется Конституцией Российской Федерации (статьи 12, 130 - 133). Поэтому положения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", содержащиеся в подпункте 9 пункта 1 статьи 8, пункте 5 статьи 18 и статье 48, выражаясь языком кибернетиков, нельзя назвать иначе как "информационным шумом".

В правовом регулировании института отзыва должностных лиц местного самоуправления муниципальные образования самостоятельны: они либо непосредственно в своих уставах регулируют все отношения, связанные с отзывом должностных лиц местного самоуправления, либо отсылают к закону субъекта Российской Федерации, который определяет основания и порядок (процедуру) такого отзыва, исходя из положений Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, а не из положений Федерального закона. Принятие субъектом Российской Федерации такого закона возможно (практика подсказывает - и необходимо), ибо вопросы организации местного самоуправления составляют предмет ведения субъектов Российской Федерации, и лишь общие принципы организации местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом закон субъекта Российской Федерации, естественно, должен отвечать общедемократическим и правовым принципам, в том числе закрепленным в Конституции Российской Федерации.

Положение о праве на защиту средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, нуждается в уточнении. Провозглашается ли это право как общий принцип - учитывая, что защита осуществляется компетентными органами на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации и соответствующих положений Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", - или же данное право означает, что само муниципальное образование может обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации как "объединение граждан" в порядке статьи 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"? В последнем случае требуется законодательное решение (кстати, ответ на этот вопрос мог бы дать Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").