

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРЯМЫХ ФОРМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ*

Гаянэ Нерсесян

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, формы прямой демократии, местный референдум, отзыв члена выборного органа.

Конституцией Республики Армения установлено, что свою власть народ осуществляет посредством свободных выборов, референдумов, а также через предусмотренные Конституцией органы местного самоуправления.

Референдумы Республики Армения проводятся на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием.

Закон Республики Армения «О местном самоуправлении» не регламентирует какие-либо требования к проведению местного референдума. Этим законом лишь установлены субъекты, имеющие право инициировать референдум.

Наиболее важные требования к проведению местного референдума закреплены в Законе РА «О местном референдуме» от 7 марта 2002 года за №3П-304.

Местный референдум – это голосование состоящих на учете в данном муниципалитете граждан Республики Армения по значимым вопросам муниципального образования.

На местный референдум, в соответствии со ст.5 Закона могут выносятся вопросы, отнесенные Конституцией и законами к компетенции органов местного самоуправления, а также вопросы, предусмотренные законом.

В то же время законодательством предусмотрены вопросы, по которым запрещено проведение местного референдума. Некоторые из этих запретов, на наш взгляд, лишают население муниципалитета права на самоуправление и противоречат принципам местного самоуправления.

В частности, к числу добровольных полномочий главы муниципалитета ст. 41 Закона РА «О местном самоуправлении» относит содействие охране историко-культурных памятников, находящихся на территории муниципалитета. Ст. 45 Закона к обязательным полномочиям главы муниципалитета относит организацию охраны земель, лесных и водных территорий, считающихся муниципальной собственностью, а также окружающей среды. В то же время Закон «О местном референдуме» входит в противоречие с указанными нормами, исключив возможность проведения местного референдума по вопросу о нанесении вреда памятникам истории, культуры, природы и заповедникам. Таким образом, основной субъект местного самоуправления – население муниципалитета – лишается права участвовать в вопросах местного значения.

В соответствии со ст.ст. 3 и 4 Закона РА «О местном самоуправлении» муниципалитет, т.е. общность жителей самостоятельно распоряжается своей собственностью. Таким образом, по смыслу Закона население муниципалитета является собственником муниципального имущества. В этом случае учет мнения населения определяется конституционной природой местного самоуправления, призванной обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе и за счет муниципальной собственности как источника удовлетворения потребностей

* Հոդվածն ընդունվել է 26.11.2016:

Հոդվածը տպագրության է երաշխավորել պ.գ.թ., դոցենտ Ա.Սերգեև:

населения.

Вопросы отчуждения муниципальной собственности отнесены, согласно ст.16 Закона, к компетенции представительного органа – муниципального совета. Однако это положение, по нашему мнению, не может служить препятствием для проведения местного референдума по вопросу отчуждения собственности муниципалитета, поскольку противоречит понятию и содержанию права собственности. Согласно ст.163 Гражданского Кодекса Республики Армения право собственности есть признаваемое и охраняемое законом и иными правовыми актами право субъекта (в рассматриваемом случае – населения муниципалитета) по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. [1]

Как форму прямой демократии, которую население вправе использовать для решения вопросов местного значения, следует рассматривать конституционно закрепленное право обращения гражданина из соображений защиты своих личных или общественных интересов в органы местного самоуправления и должностным лицам и на получение ответа в разумные сроки.

Отношения, связанные с рассмотрением органами местного самоуправления предложений, заявлений и жалоб граждан, регулируются Законом РА «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 24 ноября 1999 года.[2]

В соответствии с законодательством Республики Армения граждане в целях своевременного и в установленном Законом порядке рассмотрения их предложений, заявлений и жалоб подают их в органы местного самоуправления, их должностным лицам, к непосредственному ведению которых отнесено разрешение данного вопроса.

В то же время Законом обойден вопрос, регулирующий институт коллективного обращения граждан. Исходя из его содержания, Закон фактически не допускает подачи коллективного обращения.

Не предусмотрено такое право и Конституцией Республики Армения. Статья 27.1 Основного Закона гласит, что каждый из соображений защиты своих личных или общественных интересов имеет право на представление в органы местного самоуправления заявлений или предложений и на получение надлежащего ответа в разумные сроки.

Конституцией Республики Молдовы от 29 июля 1994 года предоставлено право обращения гражданам только от своего имени, но допускается обращение от имени коллективов законно созданным организациям (статья 52).

По справедливому замечанию Н.Л. Пешина коллективные обращения граждан по сравнению с индивидуальными имеют большую степень общественной значимости.[3]

В этой связи, заслуживает внимания опыт законодателей Азербайджанской Республики, которые конституционно (статья 57) установили право граждан на индивидуальные и коллективные обращения.

Полагаем, что необходимо правовое урегулирование вопросов, регламентирующих порядок рассмотрения коллективных жалоб граждан. Учитывая высокую степень общественной значимости коллективных обращений, представляется целесообразным установить для них сокращенный срок рассмотрения.

Отсутствие законодательно закрепленного права граждан на коллективное обращение порождает и другую, не менее важную проблему.

Статьей 101 Конституции Республики Армения установлен перечень лиц, обращения которых подлежат рассмотрению Конституционным Судом РА. В частности, в соответствии с п.б ч.1 названной нормы в КС РА может обратиться каждое лицо по конкретному делу, когда в наличии имеется окончательный акт суда, исчерпаны все средства судебной защиты и оспаривается конституционность примененного к нему этим актом положения закона. По смыслу статьи коллективные обращения граждан не

подлежат рассмотрению в высшем органе конституционного правосудия.

Между тем население муниципалитета является субъектом права на самостоятельное осуществление муниципальной власти – непосредственно и через органы местного самоуправления. В связи с этим оно должно располагать возможностью в рамках конституционного судопроизводства защищать гарантированные Основным Законом свои права в случае, если исчерпаны все средства судебной защиты. Законодательное закрепление за населением муниципалитета такого права тем более очевидно, поскольку статья 71 Закона «О местном самоуправлении» органы местного самоуправления наделены правом судебного опротестования решений и действий государственных органов и должностных лиц, нарушающих права муниципалитета.

Одной из форм прямой демократии в некоторых зарубежных странах рассматривается голосование по отзыву члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Так, в соответствии с пунктом 10 статьи 40 Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно, в том числе и в случае его отзыва избирателями.

Согласно части 2 статьи 71 названного Закона население муниципального образования вправе отозвать депутата, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. По смыслу Закона отзыв указанных лиц рассматривается как мера их ответственности. Порядок голосования по отзыву выборных лиц, основания и процедура отзыва регламентированы Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.

По общему правилу, основаниями для отзыва выборного лица могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Процедура отзыва признана также Законом Швеции «О местном самоуправлении», Конституцией и Законом «О местном самоуправлении» Японии и других стран.

В США в законодательстве 15 штатов предусмотрен отзыв выборных должностных лиц. Как показывает практика, эта процедура применяется крайне редко, что объясняется процедурными трудностями (необходимость сбора подписей в короткие сроки и в нотариально удостоверенной форме). Кроме того, при отклонении избирателями предложения об отзыве на его инициаторов возлагается обязанность по возмещению расходов по проведению соответствующего голосования.[4]

В то же время в некоторых европейских странах (ФРГ, Франция, Италия и др.) законодательством не предусмотрена подобная процедура.

Не получил правового закрепления институт отзыва и в законодательстве Армении.

Статья 17 Закона РА «О местном самоуправлении» предоставляет муниципальному совету по инициативе не менее одной трети от установленного законом числа членов муниципалитета право на внесение соответствующему губернатору предложения об отставке главы муниципалитета. Статьи 21 и 26 Закона дают исчерпывающий перечень оснований досрочного прекращения полномочий члена муниципального совета и главы муниципалитета, к которым их отзыв избирателями не отнесен.

Вопрос о целесообразности использования института отзыва выборных лиц местного самоуправления является предметом дискуссий в научных кругах.

По мнению А.В. Иванченко, народ определяет свои политические пристрастия не только на выборах, делегируя свои полномочия депутату: он должен быть постоянно

включенным в деятельность представительных органов власти, в том числе и посредством отзыва депутатов.[5]

Судья Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрук полагает, что «отзыв депутата служит одновременно и формой института прямой (непосредственной) демократии. Установление института отзыва депутата расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представительных органов власти, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов, так как избиратели могут поставить вопрос об отзыве депутатов, не являющихся на заседания представительного органа власти и не осуществляющих свои депутатские полномочия, потерявших какие – либо связи со своими избирателями».[6]

По мнению В.В. Пылина, институт отзыва выборных лиц избирателями относится к конституционно-правовой ответственности, которая в своей основе обеспечивает высокую социальную эффективность функционирования власти и направлена на защиту конституционно-правовых отношений.[7]

Совершенно противоположной позиции придерживается М.В. Баглай, полагающий, что: «Отзыв депутата – громоздкий и редко применяемый на практике институт, характерный преимущественно для тоталитарных государств в прошлом и настоящем. В демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов и служить при определенных обстоятельствах инструментом борьбы против политического меньшинства. Несоответствие отдельных избранных депутатов их высокому статусу, конечно, встречается в жизни, но для исправления такого исключительного положения достаточно ввести дисциплинарные меры, вплоть до лишения депутатского мандата, со стороны самого парламента с применением квазисудебной процедуры или даже в судебном порядке, то есть с соответствующими процессуальными гарантиями защиты. Но возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей – это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных».[8]

На наш взгляд, сама природа местного самоуправления требует необходимость наделения населения правом на отзыв выборных лиц местного самоуправления. При этом отзыв как гарантия юридической ответственности депутата перед населением муниципалитета, способствует укреплению связей органов местного самоуправления и избирателей, стимулирует деятельность выборных лиц местного самоуправления при реализации поставленных перед ними задач, является одним из способов контроля избирателей эффективности работы народных избранников.

Множество проблем возникает при разрешении в Армении вопроса об отрешении от должности руководителя общины. Данная процедура была предусмотрена в статье 22 Закона Республики Армения «О местном самоуправлении» от 1996 года и утратившего силу в 2002 году в связи с принятием ныне действующего одноименного закона. В действующем Законе «О местном самоуправлении» установлены конкретные основания, при наличии которых допустимо инициирование вопроса об отрешении руководителя общины от должности, что отличает его от ранее действовавшего Закона. Данное обстоятельство следует расценивать как очевидное продвижение с точки зрения обеспечения независимости местного самоуправления. К таким основаниям Законом отнесены неисполнение обязательных полномочий руководителем общины в пределах фактически полученных в общинный бюджет доходов, ненадлежащее исполнение руководителем общины делегированных государством полномочий в пределах фактически полученных в общинный бюджет доходов, наличие вступившего в законную силу решения суда, признавшего недействительным в силу противоречия закону или иным правовым актам ряд решений руководителя общины, а также наличие вступившего в законную силу

решения суда, удостоверяющего факт периодического нарушения руководителем общины законов и иных правовых актов.

Бесспорно, что наличие в законодательстве конкретных оснований для отрешения от должности руководителя общины обеспечивает стабильность местного самоуправления и его независимость от государственной власти. В то же время, как нам представляется, некоторые формулировки, приведённые в Законе, носят неопределённый характер. В частности, если первые два основания не вызывают каких-либо вопросов, то выражения: «ряд противоречащих закону либо иным правовым актам решений руководителя общины» или «периодическое нарушение руководителем общины законов и иных правовых актов» порождают некоторое недопонимание. В частности, не совсем понятно, какое число решений руководителя общины, противоречащих закону и иным правовым актам, относится к законодательно признанному «ряду», какое количество нарушений подпадает под понятие «периодически». Очевидно, что необходимо уточнение рассматриваемых оснований для инициирования процедуры отрешения от должности руководителя общины и применения более понятных редакций, не позволяющих двойного толкования.

Согласно действующему законодательству инициатива отрешения должна исходить либо от марзпета (главы области), либо 1/3 от общего числа членов совета общины. Окончательное принятие решения по данному вопросу отнесено к компетенции Правительства Республики.

В этой связи парадоксальным выглядит то, что в соответствии с Законом «О местном самоуправлении» и Избирательным Кодексом глава муниципалитета в Республике избирается населением муниципалитета, а решение о его досрочном прекращении полномочий в случае ненадлежащего исполнения обязанностей принимается Правительством Республики Армения по инициативе муниципального совета или губернатора (ст.ст.17, 72 Закона).

В результате, избиратели фактически лишены возможности объективно оценить работу избранного ими главы муниципалитета что, по сути, противоречит провозглашенному Конституцией Республики Армения положению о праве муниципалитета решать под собственную ответственность вопросы местного значения.

На данное противоречие справедливо обращает внимание Л. Акопян, отмечая, что «подобное решение вопроса вызывает много споров, в частности, как может исполнительный орган государственной власти отстранять от должности руководителя выборного органа местного самоуправления?». Вполне обосновано мнение Л. Акопян о том, что вопрос об отрешении руководителя общины вполне можно доверить совету соответствующей общины либо предоставить право решения этого вопроса органу конституционного правосудия, который признан, в числе иных полномочий, также разрешать споры между органами власти (в том числе и муниципальными).[9].

В соответствии с частью 3 статьи 7 Европейской хартии местного самоуправления функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.

Таким образом, международно-правовым актом также предусмотрена возможность, посредством принятия соответствующего закона, оценки деятельности выборного лица, к числу которых мы относим право избирателей на отзыв не оправдавших их надежды избранных.

Нельзя не согласиться с предложением Н.А. Вагановой, предлагающей в целях недопущения произвольного отзыва и злоупотребления им, в частности по политическим мотивам, а также для исключения возможности противопоставления одного института непосредственного самоуправления (отзыв выборного лица) другому (выборам) законодательно предусмотреть:

- конкретный перечень оснований отзыва;
- достаточно высокую норму сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва – не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем, чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным;
- правило, согласно которому за отзыв должно проголосовать, по крайней мере, не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано;
- действенные ограничители, препятствующие превращению отзыва в инструмент политического противоборства, а именно:
 - а) запрет на повторный отзыв одного и того же выборного лица местного самоуправления в течение срока его полномочий;
 - б) требования о выплате из местного бюджета компенсации лицу, отзыв которого не состоялся, в размере издержек, которые он персонально понес в ходе кампании по его отзыву.[10]

По нашему глубококому убеждению, для успешного развития муниципальной власти в Республике Армения требуется пересмотр ряда норм базового Закона «О местном самоуправлении», предусматривает такие элементы самоуправления, как сход граждан, организация публичных слушаний, опрос населения и т.д. Очевидно, что расширение форм прямой демократии на местах способствовало бы активизации непосредственного участия граждан во всех сферах местной жизни и усилению контроля жителей за действиями муниципальной власти.

История развития многих государств свидетельствует, что попытки решить вопросы реализации гражданами необходимого минимума своих прав и свобод с помощью только централизованной власти обречены на провал. При таком способе управления граждане перестают быть субъектами управленческой деятельности, превращаясь в пассивные, а в некоторых случаях и в активные противоборствующие объекты. Подобная ситуация, вне всякого сомнения, не способствует высокоэффективной деятельности государства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. www.parliament.am
2. Там же.
3. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: Проблемы развития конституционно – правовой модели. М., Статут, 2007.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебное пособие. Под ред. Страшун Б.А., Т.2. М., Издательство БЕК, 1996. стр.23.
5. Иванченко А. В. Законодательство об отзыве депутатов (состояние и перспективы)// Советское государство и право. 1991, №10, стр.30.
6. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной думы»// «Российская газета», 1997, 14 января.
7. Пылин В.В. Некоторые проблемы ответственности перед населением и представительным органом в муниципальных образованиях.// Муниципальная служба: правовые вопросы. Изд-во «Юрист», 2010, №3. стр.2 – 5.
8. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглая по делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной думы»// «Российская газета», 1997, 14 января.

9. Акопян Л. Ответственность как признак местного самоуправления // Вестник
10. Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пермь, 2004.

РЕЗЮМЕ

Проблемные вопросы организации прямых форм осуществления местного самоуправления в Республике Армения **Гаяне Нерсесян**

В статье представлена проблематика местного самоуправления в Республике Армения с точки зрения законодательного регулирования форм прямой демократии на местах.

На основе анализа положений Конституции РА и Закона РА «О местном самоуправлении», а также законодательных актов зарубежных стран, регламентирующих формы прямой демократии, не предусмотренные армянским законодательством, выносятся на обсуждение предложения по пересмотру ряда норм базового Закона РА «О местном самоуправлении».

Эти изменения касаются вопросов расширения форм прямой демократии на местах, что способствовало бы активизации непосредственного участия граждан во всех сферах местной жизни и усилению контроля жителей за действиями муниципальной власти.

SUMMARY

Problematic issues of organizing direct forms of local self-administration of the Republic of Armenia **Gayane Nersesyan**

Keywords: local government, municipal entity, forms of direct democracy, local referendum, withdrawal of the member of elected body.

In present article the problem of local self-administration of the Republic of Armenia is being considered in terms of local legislative regulation of the forms and mechanisms of direct democracy.

Based upon the constitutional provisions and the stipulations of the Law of the Republic of Armenia “On the Local Government” as well as the legislation of the foreign countries which regulates the forms of direct democracy that are not provided by Armenian laws, the analysis reviews the whole range of rules on the basic Armenian law “On the local Government”.

These amendments are devoted to the issues of enhancing the forms of direct democracy on local level, that would provide the activation and elevation of citizens’ personal involvement in all areas of the local life and strengthen control and supervision of the activities of the municipal officials by the residents.

ԱՄՓՈՓԱԳԻՐ

Հայաստանի Հանրապետությունում տեղական ինքնակառավարման իրականացման ուղիղ ձևերի կազմակերպման հիմնախնդրային հարցերը
Գայանե Ներսեսյան

Բանալի բառեր՝ տեղական ինքնակառավարում, համայնքային կրթություն, ուղիղ ժողովրդավարության ձևեր, տեղական հանրաքվե, ընտրական մարմնի անդամի արձագանք:

Հոդվածում ներկայացվում են ՀՀ տեղական ինքնակառավարման հետ կապված խնդիրները՝ տեղում ժողովրդավարության ուղիղ ձևերի օրենսդրական կարգավորման տեսանկյունից:

ՀՀ Սահմանադրության և ՀՀ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքի դրույթների, ինչպես նաև արտասահմանյան երկրների՝ ուղիղ ժողովրդավարության ձևերը կանոնակարգող օրենսդրական ակտերի վերլուծության հիման վրա առաջ է քաշվում ՀՀ «Տեղական ինքնակառավարման մասին» օրենքում հիմնային մի շարք փոփոխություններ կատարելու առաջարկություն: Այդ փոփոխությունները վերաբերում են տեղերում ուղիղ ժողովրդավարության ձևերի ընդլայնմանը, ինչը կխթանի տարբեր բնագավառներում քաղաքացիների ակտիվ մասնակցությունը, և նրանց կողմից վերահսկելի կդարձնի համայնքային իշխանությունների գործունեությունը: