



ПРАВОВОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ТЕМА

«Семья как государствообразующая единица, процедура делегирования полномочий, отзыв выборного должностного лица»

Перечень правовых задач, разрешаемых в правовом заключении:

- 1. Законодательство РФ по вопросу семьи как государствообразующей единицы.*
- 2. Законодательство РФ по вопросу процедуры делегирования прав граждан на реализацию властных полномочий лицу, представляющему власть.*
- 3. Законодательство РФ по вопросу процедуры отзыва, делегированного гражданами права на реализацию властных полномочий лицу, представляющему власть.*

Изучив нормативно - правовые акты применительно к поставленным Вами задачам, предлагаем Вам следующее

1. Законодательство РФ по вопросу семьи как государствообразующей единицы.

Согласно Указа Президента РФ от 14.06.2007 года №761 «О проведении Года Семьи в Российской Федерации» семья — это основа общества, без которой невозможно представить существование как общества, так и государства. При этом, согласно ст.1 Семейного кодекса РФ (далее – СК РФ) семейное законодательство строится на укреплении семейных отношений, исходя из чувства взаимной любви, взаимопомощи, а также ответственности перед семьей всех ее участников. Кроме того, устанавливается, что произвольное вмешательство кого-либо в семейные дела запрещается. Обеспечивается осуществление участниками семейных отношений беспрепятственного осуществления прав и несения обязанностей, а также судебная и иная их защита. При всем при этом, СК РФ, как и другое российское законодательство не содержит определения термина «семья». Однако, следует учитывать, что согласно ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В статье 16 Всеобщей декларации прав человека от 1948 года закреплено положение согласно которому семья – это естественная и основная ячейка общества, которая имеет право на защиту как со стороны общества, так и со стороны государства. В ст. 23 Международного пакта от 1966 года о гражданских и политических правах говорится о праве семьи на защиту со стороны государства, а также общества. В преамбуле Конвенции ООН от 1989 года о

правах ребенка, семья определяется как основная общественная ячейка и необходимая среда для роста и благополучия всем членам семьи, с акцентом на детей. Далее в преамбуле говорится о том, что семье должны быть даны все необходимые элементы и механизмы защиты.

Определение термина «семья» на протяжении истории человечества, в разные ее периоды претерпевало существенные изменения. Семейные правоотношения подпадали под регулирование различных отраслей права (законодательства). В начале 20-ого века семья трактовалась как группа физических лиц, между которыми существует устойчивая родственная связь, основанная на узах крови либо на основе брачных отношений.

По вопросу необходимости законодательного определения термина семья существует два противоположных мнения. Согласно первому необходимо установить законодательное определение термина «семья». При этом, вызывает обоснованное сомнение, что можно установить универсальное законодательное определение термина семья, которое одинаковым образом подойдет как для, например, конституционного и уголовного права. Другая точка зрения говорит о том, что термин семья вообще не нуждается в законодательном определении так, как семья как таковая не является субъектом или объектом прав и обязанностей. Данная точка зрения стала основой невозможности формулирования универсального законодательного определения понятия семья.

В Конституции РФ, законодательстве РФ и в науке о государстве и праве, таким образом, не установлено определение понятия «семьи» как государствообразующей единицы, такой единицей в соответствии со статьей 3 Конституции РФ является многонациональный народ Российской Федерации.

2. Законодательство РФ по вопросу процедуры делегирования прав граждан на реализацию властных полномочий лицу, представляющему власть.

По своей сути процедура делегирования прав граждан на реализацию властных полномочий лицу, представляющему власть - это система конституционно-правовых норм, которая определяет процесс передачи власти, которая согласно статье 3 Конституции РФ, принадлежит народу Российской Федерации, от народа России к соответствующим государственным органам. Данная система в законодательстве РФ находит свое выражение в избирательных правоотношениях, в которых находит свое выражение конституционное положение о непосредственном осуществлении народом своей власти. Народ Российской Федерации, делегируя при помощи предусмотренных Конституцией РФ форм волеизъявления, принадлежащую ему власть, образует органы народного представительства, которые следует отличать от представительных органов власти.

Орган народного представительства отличается от представительного органа власти тем, что первое является отражением смысла, содержания деятельности органа как представителя в осуществлении власти (выборные должностные лица на разных уровнях организации государственной и муниципальной власти), второе функционирует как определенная форма в организации соответствующего органа (например, Федеральное Собрание РФ, региональные законодательные органы, законодательные органы муниципальных образований). При этом, и в первом, и во втором случае происходит делегирование власти от народа указанным органам.

Согласно ст.3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Из взаимосвязанных положений статей 10, 11 Конституции РФ следует, что государственная власть в

Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Таким образом из приведенных статей Конституции РФ следует, что народ осуществляет власть в том числе и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Процедура формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливается в дальнейших статьях Конституции РФ.

В гл.4 Конституции РФ (ст.81) говорится о том, Президент избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Глава 5 Конституции устанавливается, что Федеральное Собрание РФ является представительным и законодательным органом Российской Федерации. При этом оно состоит из Государственной Думы, состав которой формируется на выборах, а также Совета Федерации, который формируется (т.е. в Совет Федерации могут избираться, а могут и назначаться, по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.).

Глава 6 Конституции РФ устанавливает правовой статус Правительства РФ и его членов. Согласно данной главе Конституции РФ Правительство РФ и его состав формируется совместно Президентом РФ и Федеральным собранием.

Согласно ст.77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Таким федеральным законом является Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020, с изм. от 01.04.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Согласно ст.1 указанного ФЗ органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в настоящий Федеральный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации

Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты. Согласно ст.2 указанного закона систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Глава 8 Конституции РФ устанавливает правило согласно которому местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Учитывая все вышеизложенное можно сделать вывод, что в соответствии с Конституцией РФ, законодательством РФ процедура делегирования власти от народа соответствующим государственным органам (должностным лицам), органам местного самоуправления (должностным лицам) имеет многоступенчатый и опосредованный характер, заключается как процедуре выборов соответствующих государственных органов (должностных лиц), органов местного самоуправления (должностных лиц), так и в формировании данными выбранными соответствующими государственными органами (должностными лицами), органами местного самоуправления (должностными лицами) других органов с помощью принятия соответствующих нормативно правовых актов, в которых указывается структура и полномочия соответствующих государственных органов (должностных лиц), органов местного самоуправления (должностных лиц). Таким образом, соответствующие государственные органы (должностные лица), органы

местного самоуправления (должностные лица) представляют народ, как источник власти в РФ, на основе соответствующих решений (протоколов, иных документов) соответствующих избирательных комиссий либо на основе соответствующих нормативно правовых актах, согласно которым устанавливается порядок формирования соответствующих государственных органов (должностных лиц), органов местного самоуправления (должностных лиц).

3. Законодательство РФ по вопросу процедуры отзыва, делегированного гражданами права на реализацию властных полномочий лицу, представляющему власть.

Отзыв – это процедура, позволяющая, гражданам, которые в соответствии с Конституцией РФ обладают правом избирать, т.е. быть избирателями, отстранять от должности раннее избранных должностных лиц.

Отзыв является дополнительным механизмом демократического устройства государственной и муниципальной власти, поэтому его применение является правом, а не обязанностью.

Отзыв депутата (выборного должностного лица) не указан ни Конституцией, ни федеральными законами в качестве обязательного элемента их правового статуса.

Так как правовой институт отзыва не связан с избирательными правами граждан РФ, а является видом ответственности выбранных депутатов и должностных лиц, то и в законодательстве РФ он регулируется применительно к правовому оформлению их статуса.

Процедура отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации предполагает выдвижение инициативы населения, проживающего на территории субъекта Российской Федерации и обладающего активным избирательным правом, в порядке, установленном для проведения референдума субъекта Российской Федерации (ст.19 Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020, с изм. от 01.04.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"). При этом выдвинуть инициативу можно не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Число граждан РФ, поддерживающих предложение о

начале процедуры отзыва не должно 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. После выдвижения инициативы об отзыве депутата (выборного должностного лица) собираются подписи избирателей, количество необходимых подписей определяется законом субъекта Российской Федерации и должно составлять от одной четверти от числа избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, действующей в качестве комиссии по отзыву, осуществляет проверку подписей избирателей, соблюдение порядка их сбора и проверку соблюдения процедуры выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. То есть отзываемое лицо и инициаторов его отзыва должны быть уведомлены избирательной комиссией по отзыву о месте, дате и времени проведения соответствующего заседания, и результатах выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Она также обязана уведомить отзываемое лицо и инициаторов его отзыва о результатах рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации инициативы проведения голосования по отзыву. Срок рассмотрения и принятия ею решения не может быть более пятнадцати дней со дня получения комиссией по отзыву всех обязательных документов, в том числе подписных листов.

Далее законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривает данную инициативу и выносит решение о назначении голосования по отзыву либо об отказе в назначении такого голосования в срок не более 15 дней с момента получения документов от

комиссии по отзыву.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации назначается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом голосование может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования по отзыву на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. Решение о назначении голосования по отзыву подлежит официальному опубликованию не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Отзываемое лицо должно иметь возможность дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва. На всех этапах осуществления отзыва отзываемым лицом может быть использовано право на защиту чести и достоинства, гражданских прав и свобод в суде.

Голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводится не позднее 60 дней со дня принятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о назначении голосования по отзыву.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Необходимо, чтобы за отзыв проголосовало как минимум не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не снижалось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов. В противном случае создаются условия для произвольного, не основанного на действительной воле граждан РФ, досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц.

Также в законодательстве РФ прописана процедура отзыва депутатов

(выборных должностных лиц) органа местного самоуправления, которая, являясь одним из видов прямого волеизъявления граждан, основывается на Конституции Российской Федерации (ст. 130) и Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч. ч. 1 и 2 ст.24).

Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения, в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

Имеющие первостепенное значение правовые позиции по вопросу отзыва депутатов (выборных должностных лиц) органов местного самоуправления были сформулированы Конституционным Судом РФ. Так, очень важным является сформулированное Конституционным Судом положение о «недопустимости введения облегченной процедуры отзыва». Конституционным Судом РФ формулируются также правовые вопросы, связанные с основаниями отзыва депутатов (выборных должностных лиц) органов местного самоуправления. В силу особенностей местного самоуправления как публичной власти, наиболее тесно связанной с населением, которыми предопределяется роль отзыва в системе местного самоуправления, то или иное решение либо действие (бездействие) депутатов (выборных должностных лиц) органов местного самоуправления, которое ставит под сомнение доверие к ним избирателей и является согласно уставу муниципального образования основанием для отзыва, может стать известным населению без его предварительного юридического подтверждения. Значит большое значение при процедуре отзыва приобретает правосудие, которое предполагает, в том числе, 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.

Конституционный Суд РФ указал, что на протяжении всей процедуры отзыва депутат (выборное должностное лицо) органа местного самоуправления должно иметь право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва, защищать свои интересы. Лица, инициирующие процедуру отзыва, должностные лица, ответственные за организацию заседания представительного органа местного самоуправления, учитывая общие принципы демократических правовых процедур, должны обеспечить уведомление выборного должностного лица о времени и месте рассмотрения вопросов, касающихся его отзыва. Следует заметить, что, хотя и в интересах самого отзываемого лица явиться на соответствующие заседания и дать свои объяснения, оно вправе и не делать этого. Но, в свою очередь, это не должно приводить к затягиванию процедурных вопросов отзыва. (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе")

Проблемами современного российского законодательства об отзыве выборных должностных лиц является отсутствие надлежащих правовых процедур отзыва.

На федеральном уровне отсутствуют правовые нормы по процедуре отзыва избирателями высшего выборного должностного лица в РФ Президента РФ, также не предусмотрены правовые процедуры отзыва населением депутатов

Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В уже существующем законодательстве РФ об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ, депутата (выборного должностного лица) органа местного самоуправления существует ряд проблем следующего характера. Так, начальным этапом в процедуре отзыва является выдвижение инициативы об отзыве. Заявление об отзыве избиратели подают коллективно, оно подается от инициативной группы. Но прежде эта инициативная группа должна быть зарегистрирована, но на этапе регистрации процедура отзыва в некоторых случаях прекращается. Для устранения этого недостатка, следует рассмотреть на уровне законодательной инициативы вопрос о применении более упрощенного порядка регистрации инициативной группы. В целях решения данного вопроса в соответствующие федеральные законы должны быть внесены поправки, направленные на изменение порядке выдвижения инициативы.

Процедура отзыва в настоящий момент не может быть реализована, по крайней мере она затруднена в реализации, и по формальным основаниям, постольку поскольку процессуальное законодательство не содержит полномочий судов общей юрисдикции подтверждать либо опровергать законность решений и действий (бездействий) депутатов (выборных должностных лиц) органов местного самоуправления.

Указанные пробелы и коллизии законодательного регулирования правоотношений по отзыву депутата (выборного должностного лица) в РФ свидетельствуют о том, что необходимо дальнейшее законодательное совершенствование процедуры отзыва депутата (выборного должностного лица) как важнейшего института непосредственной демократии в РФ.

Используемые нормативно правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года;
2. Международные нормативно-правовые акты:
 - 2.1. Всеобщая декларация прав человека от 1948 года
 - 2.2. Международный пакт от 1966 года о гражданских и политических правах
 - 2.3. Конвенция ООН от 1989 года о правах ребенка;
3. "Семейный кодекс Российской Федерации" от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 06.02.2020);
4. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 27.02.2020, с изм. от 01.04.2020) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
5. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе")