

А.А. МАКАРЦЕВ  
О.Н. ШЕРСТОБОЕВ

## ОТЗЫВ ВЫБОРНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются особенности правового регулирования, процедурные вопросы и основания отзыва выборных лиц местного самоуправления. На основе проведенного анализа российских и зарубежных нормативных и доктринальных источников авторы приходят к выводу, что институт отзыва противоречит как с политической, так и юридической точек зрения, однако он присутствует в самых разных правовых системах и связывается с проявлением народовластия. Практика реализации отзыва в России показывает фактически полное отсутствие его нормативного оформления. Причем в разных субъектах Российской Федерации отзыв представлен с различной степенью формализации, что минимизирует роль этого правового института как формы народовластия. Правовое регулирование должно быть достаточно детальным. Отзыв депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, — не просто процесс, по завершению которого лицо, занимающее публичную должность, ее лишается/ не лишается, это, в первую очередь, форма управления государством и принятия публично властных решений.*

***Ключевые слова:** отзыв, демократия, непосредственная демократия, выборы, депутат, выборное должностное лицо, избиратель.*

## REVIEW OF ELECTED PERSONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION PROBLEMS

***Annotation.** The article examines the features of legal regulation, procedural issues, and grounds for recalling elected officials of local self-government. Based on the analysis of normative and doctrinal sources, both Russian and foreign, the authors note that the institution of revocation is contradictory both from a political and exclusively from a legal point of view, but it is present in a variety of legal systems and is associated with the manifestation*

---

МАКАРЦЕВ Андрей Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-го, финансового и корпоративного права Новосибирского государственного университета экономики и управления, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, г. Новосибирск

ШЕРСТОБОЕВ Олег Николаевич — кандидат юридических наук, декан юридического факультета Новосибирского государственного университета экономики и управления, г. Новосибирск

*of democracy. The practice of implementing the recall in Russia shows that there is virtually a complete absence of normative registration of the recall of elected officials. Moreover, in different constituent entities of the Russian Federation, the review is presented with varying degrees of formalization, which minimizes the role of this legal institution as a form of democracy. Legal regulation should be detailed enough. The recall of deputies, members of elected bodies or elected officials of local self-government is not just a process, upon completion of which a person holding a public office is / is not deprived of it. According to the authors, first, this is a form of government, public decision-making.*

**Keywords:** *revocation, democracy, direct democracy, elections, deputy, elected official, voter.*

Летом 2021 года политическую повестку России определяли выборы депутатов Государственной Думы, но в палитру новосибирской политики добавился отзыв мэра регионального центра и, одновременно, одного из самых крупных муниципальных образований страны. В июле 2021 года в городскую муниципальную избирательную комиссию поступило заявление о времени и месте проведения собрания инициативной группы по выдвижению инициативы проведения голосования по отзыву мэра города Новосибирска. Среди инициаторов выделялись депутаты регионального законодательного собрания и городского совета депутатов. До этого возможность отзыва выборного лица время от времени обсуждалась, но при этом даже запуск процедуры казался маловероятным и достойным скорее академической литературы. Интересно и то, что инициатива отзыва развивалась на фоне избирательной кампании: три члена инициативной группы являлись кандидатами в депутаты Государственной Думы; мэр возглавлял региональное отделение одной из партий, которая активно участвовала в избирательной кампании; а список кандидатов этой партии по федеральному округу занимал первый номер в региональной группе. В связи с этим исследовательский интерес представляют правовые аспекты, связанные с оформлением инициативы отзыва, но также и оценка субъектов избирательных правоотношений как инициаторов отзыва.

Как и любая иная юридическая процедура, отзыв формируется из стадий, последовательное прохождение которых является залогом как его легальности, так и легитимности. Поэтому от участников стадий требуется правильное понимание соответствующих норм права, четкое следование им, включая соблюдение сроков и требований к документальному оформлению стадий. В таких условиях большое значение имеет степень правовой регламентации отношений, складывающихся в связи с отзывом, а также качество закрепляющих его источников права. Это еще и потому актуально, что достаточно часто в литературе встречается точка зрения о «практической неприменимости» данного института [1, с. 193].

В качестве юридической процедуры отзыв выборных лиц представлен и в зарубежных правовых порядках. Как отмечается в литературе, в каждой стране находятся свои причины для его закрепления, но во всех случаях он является правовым институтом, в котором граждане выступают окончательным арбитром в вопросе: должны ли избранные лица и дальше оставаться на своих должностях [2]. Относительно недавно некоторый резонанс вызвали попытки отозвать мэров Варшавы (в 2013 г.<sup>1</sup>) и Кишинева (2017 г.<sup>2</sup>).

В 2019 году позицию об отзыве выборных лиц сформулировала Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская Комиссия)<sup>3</sup>, справедливо указав на его двойственную природу. Ведь отзыв, помимо юридической составляющей, служит инструментом, обеспечивающим политическую подотчетность. Комиссией также было отмечено, что отзыв затрагивает суть представительной демократии, опирающейся на регулярные выборы, при которых политическая подотчетность проявляется в праве граждан решать судьбу выборного лица в процессе его переизбрания. В таких условиях неизбежным становится вопрос о правомерности досрочного прекращения статуса избранного лица голосованием избирателей, ранее проголосовавших за эту кандидатуру (во всяком случае, допустивших ее избрание).

Дело в том, что отзыв связан с конструкцией императивного мандата депутата, которая исторически противопоставляется свободному мандату. Венецианская комиссия в докладе «Об императивном мандате и аналогичной практике» 2009 года<sup>4</sup> подчеркнула, что «основной конституционный принцип, который запрещает императивный мандат или любую иную форму политического лишения представителей их мандатов, должен доминировать как краеугольный камень европейской демократической конституционности». Но при этом было указано, что «национальные, политические и конституционные традиции допускают наличие законодательных положений и правоприменительной практики, которые отклоняются от этого принципа: «В данных странах эта практика была расценена как соответ-

<sup>1</sup> Варшава проголосовала ногами. Жителям Варшавы не удалось отправить мэра в отставку // [https://www.gazeta.ru/politics/2013/10/14\\_a\\_5706625.shtml](https://www.gazeta.ru/politics/2013/10/14_a_5706625.shtml).

<sup>2</sup> В Кишиневе пройдет референдум по вопросу отставки мэра // <https://ria.ru/20171116/1508949368.html>.

<sup>3</sup> Report on the recall of mayors and local elected representatives, adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) on the basis of comments by Mr. Josep Maria Castella Andreu (Member, Spain), Ms. Monique Jametti (Substitute Member, Switzerland) Ms. Tanja Karakamisheva-Jovanovska (Member, North Macedonia) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

<sup>4</sup> Report on the Imperative Mandate and Similar Practices, adopted by the Council for Democratic Elections at its 28th meeting (Venice, 14 March 2009) and by the Venice Commission at its 79th Plenary Session (Venice, 12–13 June 2009) on the basis of comments by Mr Carlos Closa Montero (Member, Spain) // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e).

ствующая их собственным конституциям». То есть фактически наличие института отзыва в системе свободного мандата депутата не является антидемократичным. Хотя свободный мандат выступает одним из базовых основополагающих принципов политического представительства, отзыв применяется в правовых системах, где он разрешен лишь как механизм реагирования и не активируется в автоматическом режиме.

Формальное противоречие между отзывом и выборами, а также политическая подоплека отзыва отмечается и за пределами европейского континента. В 1987 году «безумный» отзыв мэра города Омаха (штат Небраска, США) был вызван неподобающим поведением главы города, который, оказавшись излишне вспыльчивым, пытался влиять на должностных лиц. Например, требовал дисциплинарных мер для сотрудников полиции, задержавших его родственника за вождение в нетрезвом виде. В то же время мэр был чрезвычайно популярен, рассматривался в числе претендентов на пост губернатора, более того, даже его противники признавали хорошее управление городом. Сам мэр расценивал отзыв как путь к анархии (нельзя отзываться только за неправильный взгляд и иные подобные поступки) и заявлял, что именно это удерживает его от добровольной отставки. Но «безумие» отзывной кампании выразилось и в числе попыток: только в 1987 году в штате Небраска под угрозой отзыва оказалось сорок муниципальных должностных лиц, а незадолго до этого — в 1985–1986 годах — было начато одиннадцать отзывных производств, что вынудило должностных лиц к изобретению способов обхода такой процедуры [3, р. 618–619].

### **Конституционная основа отзыва депутатов, выборных должностных лиц**

Общепризнано, что институт отзыва противоречив как с политической, так и с юридической точек зрения, однако он присутствует в самых разных правовых системах и связывается с проявлением народовластия. Для его обоснования используется определенное умозаключение: если народ вправе выбирать своих представителей, то почему ему нельзя досрочно прекращать их полномочия. Теоретически его конструкция восходит к идеям Жан-Жака Руссо об общественном договоре, в котором провозглашался народный суверенитет с возможностью народа решать судьбу лиц, наделенных им властью [4, с. 620–621].

В американской конституционной традиции отзыв связывается с прямой демократией, практиковавшейся колонистами, которые собирались вместе и могли принимать любое решение, в том числе связанное с карьерой официальных лиц; процедура отзыва серьезно обсуждалась и на стадии принятия Конституции США, но в ее структуру не вошла. В итоге свое место в системе конституционного права Соединенных Штатов отзыв занял лишь в самом начале XX века. Считается, что он впервые был нормативно

закреплен в 1903 году в Лос-Анжелесе [5, р. 79], а частью правовой системы государства стал лишь с 1911 года<sup>5</sup>.

Как говорит научная литература, появление отзыва в США связано волей законодателя штатов, тогда как суды предпочитали по данному поводу хранить молчание. Американский специалист Э.Е. Мак видит в этом скорее отрицательное значение, поскольку судебная власть, отвергая вмешательство в политический процесс, отрицает свою роль посредника между конкурирующими интересами, а такая позиция судов может способствовать злоупотреблению этим институтом и его политизации, что в конечном счете негативно сказывается на стабильности политической системы [6, р. 635].

\* \* \*

В отечественное право отзыв выборных лиц вошел в процессе формирования советской модели избирательного права, опиравшейся на конструкцию императивного мандата депутата. Избиратели получили право давать депутатам наказания и требовать их исполнения под угрозой ответственности, которая выражалась в голосовании по вопросу о лишении депутатских полномочий [7, с. 5]. В конце XX века ситуация изменилась, избирательный мандат стал свободным, но институт отзыва все же не канул в лету; напротив, поиск путей политической демократизации вызвал его ренессанс [8, 9, 10]. В науке и практической юриспруденции шли активные поиски рычагов воздействия граждан на власть, дополнительных механизмов ответственности выборных лиц перед населением [11, с. 409]. В современной литературе процедура отзыва выборных лиц рассматривается чаще всего за пределами выборов и в структуре иной научной проблематики [12, 13, 14, 15, 16].

Важную роль в упорядочивании и унификации процедуры отзыва и его системы сыграли правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд или Суд). Именно в них разрешались проблемы соответствия (несоответствия) института отзыва на региональном и местном уровнях федеральному законодательству. Первым шагом на этом пути стал запрос о проверке конституционности и правомерности установления на региональном уровне отзыва депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта.

Заявитель ссылаясь на пункт «н» статьи 72 и часть 1 статьи 77 Конституции, а также на статью 4 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и выдвинул следующую аргументацию: установление общих принципов организации системы органов государственной власти находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов; субъект Федерации, устанавливая систему своих органов государственной власти, должен со-

---

<sup>5</sup> Procedures for Recalling State and Local Officials. Prepared by the Office of the Secretary of State. 2020 // <https://elections.cdn.sos.ca.gov/recalls/recall-procedures-guide.pdf>.

блюдать положения главы 1 Конституции России и федеральные законы; отсутствие в федеральном законодательстве института отзыва делает невозможным его закрепление и на региональном уровне. Конституционный Суд постановил, что отсутствие института отзыва на федеральном уровне не препятствует его установлению законом субъекта Федерации<sup>6</sup>.

Следующим этапом признания института отзыва стало Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 года № 10-П<sup>7</sup>, вынесенное по запросу главы Республики Алтай. Данную правовую позицию можно считать первым современным теоретическим обоснованием юридической природы отзыва как самостоятельного правового института. Важность обоснования обусловлена тем, что оно выполнено органом официального контроля, что заставляет подробно изложить его основные положения. Аргументация Суда заключалась в следующем: 1) в Конституции отзыв не закреплен, но ее нормы не препятствуют его введению нормами федерального законодательства и региональных законов; 2) институт отзыва не является частью избирательного права, его следует считать особой формой осуществления непосредственной (прямой) демократии; 3) его конституционная основа заключается в положении о народовластии (ч. 2 ст. 3): народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти.

В связи с этим Б.С. Эбзеев отмечает важное теоретическое и практическое значение следующего посыла: установление субъектами Российской Федерации института отзыва не может само по себе рассматриваться как ограничение ряда прав и свобод человека и гражданина, его пассивного и активного избирательного права. Юридическое содержание указанных прав определяется избирательным процессом и не нарушает установленный Конституцией статус депутатов [17, с. 490–493].

Непосредственное отношение к развитию института отзыва на местном уровне имеет Постановление Конституционного Суда от 2 апреля 2002 года № 7-П<sup>8</sup>. Правовая позиция сводится к нескольким утверждениям:

---

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1996. № 5.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «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”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 № 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 округе” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

– федеральные и региональные законы не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно устанавливать основания и порядок отзыва в их уставах;

– отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов местной власти<sup>9</sup>, вследствие чего облегченная процедура отзыва недопустима;

– права отзываемого также следует защищать; например, важным условием является его право давать пояснения по обстоятельствам, служащим основанием отзыва; поскольку деяние отзываемого может обнаружиться без предварительного юрисдикционного подтверждения, то у заинтересованных лиц должна быть возможность установить посредством обращения в суд ничтожность основания (деяние не совершалось) или невиновность отзываемого (совершилось помимо его воли).

Таким подходом отзыв был окончательно выведен за пределы избирательного права, а вместе с тем исчезли последние остатки императивного мандата. В какой-то мере в отечественной правовой системе произошло перерождение отзыва, — он получил иные теоретические посыпки, иное основание и новую процедуру. И в результате приобрел очертания, свойственные многим правопорядкам, в которых идеи свободного мандата и голосования о досрочном прекращении полномочий выборного лица развивались параллельно и относительно мирно. Так, Э. Твоми указывает на два обоснования отзыва. В первом, депутат — это агент избирателей и проводник их воли. Такой подход, как она указывает, противоречит идее ответственного правительства, излишне политизирует волю избирателей, формирует предпосылки для разбалансировки политической системы. Во втором случае отзыв самостоятелен, не связан с выборами, это — форма политической ответственности и возможность досрочно лишить статуса «коррупцированных, некомпетентных или ленивых должностных лиц, особенно в тех случаях, когда установлен фиксированный и длительный срок их полномочий» [18, р. 42–43].

Итак, Конституционный Суд подтвердил возможность отзыва, как минимум, на региональном и муниципальном уровнях, нашел его конституционную основу, определив отзыв как самостоятельную форму народовластия, задал параметры для оснований и процедуры. Первые связывались с вступившим в силу юрисдикционным решением, то есть фактически правонарушением, совершенным отзываемым. Процедурные правила, согласно позиции Суда, не должны быть простыми. Отзываемому также следует предоставить стандартные гарантии, восходящие к конструкции естественной

---

<sup>9</sup> На это обращается внимание и в Докладе Венецианской комиссии: Отзыв может быть использован в качестве инструмента — политическими партиями в борьбе против своих политических конкурентов, а также повторно баллотирующимися должностными лицами для искусственного изменения условий избирательной конкуренции — и станет политическим «оружием». Более того, различные группы интересов или группы давления могут злоупотребить отзывом для дестабилизации управления, делая его неэффективным и не допуская принятия отдельными политиками определенных шагов или решений из-за опасности быть отстраненными гражданами от должностей.

справедливости (право быть выслушанным до принятия решения). Наконец, сложное регулирование оценивается как гарантия от излишней политизации отзыва, способной существенно нарушить систему власти на уровне регионов и особенно муниципалитетов. Именно эта позиция оказалась востребованной в нормах права.

### **Правовое регулирование отзыва депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления**

В упомянутом выше Докладе Венецианской комиссии голосование избирателей с целью отзыва выборного лица как механизм предусмотрено на местном уровне по меньшей мере в пятнадцати государствах с различной частотой применения на практике<sup>10</sup>. Институт демократии и помощи в проведении выборов в 2008 году насчитал 26 таких стран (очевидно, данные его исследования неполные) [19, р. 114–115]. Есть и такие примеры, как швейцарские кантоны, где отзыв предусматривается актами, причем его регулирование может сильно отличаться, прежде всего в части числа подписей, необходимых для начала отзывного производства, а также сроков, предоставленных для их сбора. Кроме того, в некоторых кантонах допускается отзыв депутатов, тогда как в других регионах к ним добавляются выборные лица исполнительных органов.

Надо сказать, что отзыв, хотя и давно прописался в законодательстве, но популярностью никогда не пользовался. Известны лишь единичные и неудачные попытки из XIX века. Позже этой даты он не применялся, что объясняется широким использованием референдумов, через которые население традиционно меняет неудачные нормы права [20, р. 52].

В США, как уже отмечалось, отзыв выборных лиц стал продуктом законодательной деятельности штатов и местного нормотворчества. Сейчас 18 штатов допускают применение этого института в отношении выборных лиц на региональном и местном уровнях [21, р. 114], в 29 штатах отзыв возможен лишь в отношении местных выборных лиц<sup>11</sup>. Отзыву, как институту, посвящены подпункты 13–19 статьи II Конституции Калифорнии<sup>12</sup> и параграфы 11000–11386 Избирательного кодекса Калифорнии<sup>13</sup>. Со-

<sup>10</sup> Report on the Regall of Mayors and Local Elected Representatives Adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21–22 June 2019) based on comments by Mr Josep Maria Castella Andreu (Member, Spain) Ms Monique JAMETTI (Substitute Member, Switzerland) Ms Tanja Karakamisheva-Jovanovska (Member, North Macedonia). С. 8. // [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)011rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)011rev-e).

<sup>11</sup> The first use of a 'recall petition' in the UK, Published Friday, 10 August 2018 // commonslibrary.parliament.uk/the-first-use-of-a-recall-petition-in-the-uk.

<sup>12</sup> The Constitutions of California and the United States with Related Documents / 2017–18 Edition. 2018. P. 173–174.

<sup>13</sup> Elections Code of California // <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?ocCode=ELEC&tocTitle=+Elections+Code++ELEC>.



гласно этим положениям, отозванными могут оказаться любые выборные региональные и местные официальные лица. В параграфах 11000 и 11004 под термином «местное должностное лицо» для целей отзыва понимаются выборные должностные лица города, графства, школьного округа, округа местных колледжей, специального округа, судьи судов первой инстанции. При этом региональный кодекс не отменяет возможности муниципалитетов устанавливать собственное регулирование. В конституционном праве оговаривается, что отзыв допускается только для штатов и муниципалитетов, — на федеральном уровне действуют иные юридические конструкции, к примеру решение палаты, принятое не менее чем 2/3 голосов депутатов или сенаторов и импичмент<sup>14</sup>.

В Японии отзыв депутатов местных советов практикуется с окончания Второй мировой войны: между 1947 и 1992 годами инициировалось 400 петиций, и только 11 процентов из них потерпели неудачу. Такой результат объясняется завышенными требованиями к инициативе, которая становится возможной после поддержки не менее чем 1/3 от общего числа избирателей. Поскольку явка на местных выборах часто не превышает указанной цифры, то сбор подписей в поддержку инициативы фактически превращается в предварительное голосование за отзыв. Как правило, в крупных городах шансы на успех снижаются в сравнении со средними и небольшими муниципалитетами. Правда, в японском варианте отзывается не «провинившийся» депутат, а выборный орган в целом [22, р. 54].

В японской практике встречаются довольно экстравагантные основания отзыва муниципальных советов. Например, в 2010 году мэр города Нагоя объявил о подготовке инициативы в связи с конфликтом между ним и местным советом, который отказался реализовывать его предвыборные обещания о снижении местных налогов. Основная проблема заключалась в необходимости заручиться поддержкой 366 124 избирателей, от которых требовалось поставить подписи в петиции, а также указать полное имя, адрес и дату рождения<sup>15</sup>. Кстати, завышенные требования к числу подписей могут стимулировать их подделку. Последний случай датируется 2021 годом. Дело касалось производства против губернатора одной из провинций Японии, и оно весьма показательное: петиционеры представили 435 000 подписей, 108 000 из которых имели признаки подделки. По данному нарушению по сей день ведется следствие. В отношении данного прецедента интересна и причина отзыва: речь шла о неудачной статуе на выставке, председателем организационного комитета которой являлся глава провинции<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Procedures for Recalling State and Local Officials / Prepared by the Office of the Secretary of State 2020. Preface.

<sup>15</sup> Nagoya mayor petitions to recall city assembly // The Japan Time. 2010. 21 August // <https://www.japantimes.co.jp/news/2010/08/21/national/nagoya-mayor-petitions-to-recall-city-assembly>.

<sup>16</sup> Fraudulent signatures in recall petition rattle Aichi's political world // The Japan Time. 2021. 10 May // <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/05/10/national/crime-legal/aichi-governor-petition/>

\* \* \*

В России правовую основу отзыва на муниципальном уровне составляют положения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ<sup>17</sup>. В статье 24 заключается следующая логика: отозванным может быть депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления; отзыв осуществляется только по инициативе населения; порядок отзыва определяется федеральным законом и принятыми в соответствии с ним региональными законами о местных референдумах; особенности отзывного производства закрепляются законом № 131-ФЗ.

Несмотря на легальное сопоставление отзывного производства с референдумом, их тождество остается внешним, касающимся стадий реализации. Очевидно, что они обладают существенными различиями. Отзывные правоотношения отличаются от референдумных субъектным составом и правовым содержанием, что влияет на агитацию по вопросам отзыва, использование средств массовой информации, финансирование кампании по отзыву и так далее. Вопрос об отзыве, в отличие от вопроса о референдуме, имеет персонально-субъектный характер, что требует особых гарантий прав инициаторов отзыва и отзываемого лица в ходе агитации. Такие гарантии не предусмотрены законодательством о местном референдуме, что сразу же выявит практика правоприменения [23, с. 414]. При этом законодательное сопоставление отзыва с референдумом объяснимо тем, что референдум и выборы представляют две главные и наиболее известные формы непосредственной демократии. Если отзыв не может быть частью избирательного права в связи с отсутствием императивного мандата, то напрашивается его сближение с референдумным процессом. Тем более, в отечественной традиции процессы выборов и референдума имеют единую правовую основу<sup>18</sup>. Хотя в литературе встречаются попытки оставить отзыв в орбите избирательных правоотношений. Например, Е.И. Колушин считает, что отзыв является в той или иной степени своеобразными анти-выборами, в связи с чем реализация института отзыва должна являться некоторым отражением муниципальных выборов [24, с. 105].

На фоне иных нормативных актов хотелось бы отметить соответствующие законы Архангельской области и Республики Бурятия, структура которых, приводимая ниже в качестве примера, демонстрирует детальное правовое регулирование, четкое определение стадий отзыва, раскрытие их содержания, сроков реализации.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

**Закон Республики Бурятия  
от 6 октября 2004 года  
№ 822-III «О порядке отзыва  
депутата, члена выборного органа  
местного самоуправления, выборного  
должностного лица местного  
самоуправления в Республике  
Бурятия»**

***Глава I. Общие положения***

Статья 1. Термины, используемые  
в настоящем Законе  
Статья 2. Право отзыва  
Статья 3. Принципы проведения  
голосования по отзыву  
Статья 4. Право граждан на участие  
в голосовании по отзыву  
Статья 5. Перечень оснований отзыва  
Статья 5.1. Порядок исчисления  
сроков

***Глава II. Порядок возбуждения  
вопроса отзыва***

Статья 6. Субъекты права  
на возбуждение вопроса об отзыве  
Статья 7. Реализация гражданами,  
избирательными объединениями права  
на возбуждение вопроса об отзыве  
Статья 8. Порядок принятия  
решения по инициативе проведения  
голосования по отзыву  
Статья 9. Сбор подписей в поддержку  
проведения голосования по отзыву  
Статья 10. Сроки сбора подписей

**Закон Архангельской области  
от 21 июня 2006 года № 194-11-ОЗ  
«О порядке голосования по отзыву  
депутата представительного органа  
муниципального образования,  
члена выборного органа местного  
самоуправления, выборного  
должностного лица местного  
самоуправления в Архангельской  
области»**

***Глава I. Общие положения***

Статья 1. Основные термины  
и понятия  
Статья 2. Право на инициирование  
процедуры отзыва  
Статья 3. Основания для отзыва,  
назначение голосования по отзыву  
Статья 4. Право на участие  
в голосовании по отзыву  
Статья 5. Условия назначения  
голосования по отзыву

***Глава II. Порядок инициирования  
и реализации процедуры отзыва***

Статья 6. Порядок инициирования  
процедуры отзыва депутата, члена  
выборного органа, выборного  
должностного лица непосредственно  
избирателями  
Статья 7. Порядок инициирования  
процедуры отзыва депутата, члена  
выборного органа, выборного  
должностного лица избирательным  
объединением  
Статья 8. Регистрация инициативной  
группы  
Статья 9. Сбор подписей избирателей  
в поддержку проведения отзыва  
депутата, члена выборного органа,  
выборного должностного лица  
Статья 10. Проверка подписных листов  
Статья 11. Порядок назначения  
голосования по отзыву

**Глава III. Назначение голосования по отзыву**

- Статья 11. Количество подписей в поддержку проведения голосования по отзыву  
Статья 12. Представление подписных листов в представительный орган местного самоуправления  
Статья 13. Назначение голосования по отзыву

**Глава IV. Участки для проведения голосования, списки участников голосования, комиссии по проведению голосования по отзыву**

- Статья 14. Участки для проведения голосования по отзыву  
Статья 15. Списки участников голосования по отзыву  
Статья 16. Система и статус комиссий по проведению голосования по отзыву  
Статья 17. Наблюдатели

**Глава V. Гарантии, предусмотренные для инициаторов отзыва, и лица, отзыв которого инициируется**

- Статья 18. Равенство участников кампании по отзыву  
Статья 19. Гарантии, предусмотренные для депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления  
Статья 20. Гарантии, предусмотренные для инициаторов отзыва

**Глава VI. Агитация в период кампании по отзыву.****Финансирование кампании**

- Статья 21. Право на агитацию  
Статья 22. Финансирование кампании по отзыву

**Глава III. Права участников кампании по отзыву**

- Статья 12. Равенство участников кампании по отзыву  
Статья 13. Гарантии прав депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица  
Статья 14. Гарантии прав инициативной группы

**Глава IV. Комиссии по проведению голосования по отзыву**

- Статья 15. Комиссии по проведению голосования по отзыву  
Статья 16. Гласность в деятельности комиссий по отзыву

**Глава V. Участки для голосования по отзыву. Списки избирателей**

- Статья 17. Участки голосования по отзыву  
Статья 18. Списки избирателей-участников голосования по отзыву

**Глава VI. Информационное обеспечение кампании по отзыву**

Информационное обеспечение кампании по отзыву осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

**Глава VII. Голосование по отзыву**

- Статья 23. Помещение для голосования
- Статья 24. Бюллетень для голосования по отзыву
- Статья 25. Порядок досрочного голосования в помещении комиссии по отзыву
- Статья 26. Порядок голосования в день голосования
- Статья 27. Порядок голосования вне помещения для голосования
- Статья 28. Протокол участковой комиссии об итогах голосования
- Статья 29. Порядок подсчета голосов участников голосования и составления протокола об итогах голосования участковыми комиссиями
- Статья 30. Обработка итогов голосования в избирательной комиссии
- Статья 31. Порядок определения результатов голосования
- Статья 32. Установление и опубликование общих итогов и результатов голосования по отзыву
- Статья 33. Прекращение полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления
- Статья 34. Обжалование решений и действий (бездействия), связанных с голосованием по отзыву

**Глава VIII. Заключительные положения**

- Статья 35. Вступление в силу настоящего Закона
- Статья 36. Приведение нормативных правовых актов в соответствие с настоящим Законом
- Приложение
- Подписной лист

**Глава VII. Финансирование кампании по отзыву**

- Статья 27. Финансирование деятельности комиссий по отзыву
- Статья 28. Фонд инициативной группы, депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица
- Статья 29. Финансовая отчетность комиссий по отзыву
- Статья 30. Финансовые отчеты по использованию фондов

**Глава VIII. Организация и порядок голосования по отзыву. Подсчет голосов избирателей. Установление результатов голосования по отзыву и их опубликование**

- Статья 31. Помещение для голосования
- Статья 32. Бюллетень для голосования по отзыву
- Статья 33. Порядок голосования по отзыву

- Статья 34. Порядок досрочного голосования
- Статья 35. Порядок голосования избирателей вне помещения для голосования
- Статья 36. Протокол участковой комиссии по отзыву об итогах голосования
- Статья 37. Подсчет голосов избирателей на участке голосования по отзыву
- Статья 38. Порядок определения результатов голосования по отзыву. Опубликование и обнародование итогов голосования по отзыву
- Статья 39. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих права граждан Российской Федерации на отзыв
- Статья 40. Основания для отмены регистрации инициативной группы

**Глава IX. Заключительные положения**

- Статья 41. Вступление в силу настоящего закона
- Приложение № 1*  
Протокол собрания избирателей
- Приложение № 2*  
Список лиц, присутствовавших на собрании в связи с инициированием процедуры отзыва депутата (члена выборного органа, выборного должностного лица)
- Приложение № 3*  
Свидетельство о регистрации

С одной стороны, структура этих двух законов демонстрирует детальное правовое регулирование, четкое определение стадий отзыва, раскрытие их содержания, сроков реализации. Как отмечается в научной литературе, разделение нормативного правового акта «на рубрики, их наименования помогают лучше уяснить нормативные предписания, определить связи между ними» [25, с. 113]. Чем ближе структура акта к системе регулируемых отношений, тем он более понятен [26, с. 123].

Позитивным моментом является закрепление в приложениях этих законодательных актов образцов документов, связанных с отзывом. На практике это упрощает инициаторам отзыва процесс оформления, — у них нет необходимости проводить аналогию референдумной документации с официальными документами, связанными с отзывом. Наличие форм документов существенно облегчает реализацию контрольных функций соответствующих избирательных комиссий в отношении законности проведения процедур. В то же время детальность регулирования носит оптимальный характер, проявляющийся в незагруженности правовых конструкций, что достигается за счет наличия отсылочных норм к федеральному законодательству.

Сопоставление отзывного производства с референдумом определяют модель регулирования, при которой у субъекта Федерации отсутствует необходимость принимать отдельный закон, посвященный отзыву депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. При том как отзывы, так и референдумы представляются крайне редким, исключительным явлением муниципальной политики. Несмотря на это, регионы сформировали несколько подходов, определяющих правовой режим отзыва.

Основы правового регулирования на уровне субъекта Российской Федерации отзыва закладывают законы, закрепляющие региональную систему местного самоуправления (Республика Марий Эл<sup>19</sup>, Республика Крым<sup>20</sup>, Краснодарский край<sup>21</sup> и др.). При этом в разных субъектах могут различаться названия и пределы правового регулирования. Например, в статье 117 Закона Краснодарского края от 7 июня 2004 года № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» полностью дублируется федеральная норма с отсылкой к закону края для проведения местного референдума. При другом подходе отзыв закрепляется вместе с иными институтами народовластия на местном уровне: голосованием по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ч. 3 ст. 16 Закона Республики Крым от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым»).

В ряде субъектов Федерации отношения, связанные с отзывом депутатов и должностных лиц местного самоуправления регламентируются отдельными кодифицированными актами, — избирательными кодексами, которые были приняты в начале XXI века в Республике Татарстан<sup>22</sup>, Тюмен-

---

<sup>19</sup> Закон Республики Марий Эл от 4 марта 2005 г. № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>20</sup> Закон Республики Крым от 21 августа 2014 г. № 54-ЗРК «Об основах местного самоуправления в Республике Крым» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>22</sup> Закон Республики Татарстан от 7 мая 2007 г. № 21-ЗРТ «Избирательный кодекс Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2007. № 5. Ст. 384.

ской<sup>23</sup>, Белгородской<sup>24</sup>, Свердловской<sup>25</sup> областях и в других субъектах Федерации. В части таких кодексов содержатся или содержались<sup>26</sup> положения, касающиеся отзыва. Например, в Избирательном кодексе Белгородской области<sup>27</sup> регулирование этих общественных отношений ограничивается пунктом 1 статьи 15 «Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц», в которой закрепляется возможность реализации отзыва на местном уровне и содержатся отсылочные нормы в части закрепления оснований отзыва (правовому регулированию отзыва Губернатора Белгородской области посвящено четыре пункта этой статьи).

Избирательный кодекс Владимирской области содержит отдельную главу, посвященную отзыву депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, которая включает пять статей (ст. 114–116 были исключены Законом Владимирской области от 6 июня 2006 года № 78-ОЗ). В кодексе достаточно подробно раскрывается содержание права на отзыв, рамки его реализации, основания, инициатива проведения отзыва.

В ряде субъектов Федерации были приняты законы, непосредственно посвященные отзыву депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления (Пермская область<sup>28</sup>, Республика Бурятия<sup>29</sup>, Архангельская область<sup>30</sup> и др.). Отличительной чертой этих нормативных правовых актов является подробная регламентация отзыва, понятная не только специалистам в области конституционно-правового регулирования, но и рядовым гражданам.

Как уже было отмечено выше, статья 24 Закона № 131-ФЗ закрепляет возможность проведения отзыва в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Федера-

<sup>23</sup> Закон Тюменской области от 3 июня 2003 г. № 139 Избирательный кодекс (закон) Тюменской области // Вестник Тюменской областной Думы. 2003. № 10.

<sup>24</sup> Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 Избирательный кодекс // Белгородские известия. Специальный выпуск. 16 апреля 2005 г.

<sup>25</sup> Областной закон от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области» // Собрание законодательства Свердловской области. 2003. № 4. № 219.

<sup>26</sup> В 1990-е гг. главы, посвященные отзыву депутатов и выборных должностных лиц, содержались почти во всех избирательных кодексах субъектов Российской Федерации. В первое десятилетие 2000-х гг. из многих законов они были исключены (например, глава «Отзыв депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований» была исключена из Избирательного кодекса Алтайского края с 1 января 2006 г. Законом Алтайского края от 29.11.2005 № 102-ЗС).

<sup>27</sup> Закон Белгородской области от 01 апреля 2005 г. № 182 «Избирательный кодекс Белгородской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>28</sup> Закон Пермской области от 15 июня 1999 г. № 552-83 «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления в Пермской области» // СПС «КонсультантПлюс» (Закон признан утратившим силу Законом Пермской области от 17 октября 2002 г.).

<sup>29</sup> Закон Республики Бурятия от 6 октября 2004 г. № 822-III «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Республике Бурятия».

<sup>30</sup> Закон Архангельской области от 21.06.2006 № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области» // СПС «КонсультантПлюс».



ции для проведения местного референдума. Эти законы приняты во всех российских регионах. Название этих актов говорит об их основном предназначении — регулирование проведения местного референдума. В некоторых субъектах Федерации действуют законы, посвященные регулированию только местного референдума (Вологодская область<sup>31</sup>, Камчатский край<sup>32</sup>, ХМАО — Югра<sup>33</sup>, Астраханская область<sup>34</sup> и др.). В других регионах приняты законы, регулирующие проведение нескольких видов референдумов (Кировская область<sup>35</sup>) либо референдумов и отзыва (Ярославская область<sup>36</sup> и др.).

В большинстве этих актов отзыву посвящена одна из статей (Астраханская область, Амурская область<sup>37</sup>, Камчатский край, Краснодарский край<sup>38</sup>, Вологодская область и др.), в которой констатируется возможность применения норм закона при инициировании и проведении отзыва. В некоторых законах, посвященных местному референдуму, особенности применения положений закона при проведении голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления раскрываются достаточно широко (ст. 65 Закона Астраханской области, ст. 17 Закона Краснодарского края): инициативная группа, фонд, агитация, порядок голосования и др. В других региональных законах упоминание института отзыва ограничивается заключительными и переходными положениями (ст. 98 Закона Амурской области, ст. 59 Закона Камчатского края), в которых относительно подробно определяется реализация процедуры отзыва.

Некоторые региональные законы о местном референдуме не содержат статей, касающихся возможности применения их правовых норм в части реализации процедуры отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, и как следствие не содержит форм документов, связанных с ним. К таким законам относится Закон Новосибирской области от 12 апреля 2004 года № 175-ОЗ «О местном референдуме». Подобные акты будут применяться при инициировании от-

---

<sup>31</sup> Закон Вологодской области от 06 июля 2006 г. № 1468-ОЗ «О местном референдуме в Вологодской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>32</sup> Закон Камчатского края от 04 апреля 2008 г. № 60 «О местном референдуме в Камчатском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>33</sup> Закон ХМАО — Югры от 11 ноября 2005 г. № 104-ОЗ «О местном референдуме» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>34</sup> Закон Астраханской области от 05 февраля 2007 г. № 4/2007-ОЗ «О местном референдуме в Астраханской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>35</sup> Закон Кировской области от 29 июня 2003 г. «№ 186-ЗО «О референдуме Кировской области и местном референдуме в Кировской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>36</sup> Закон Ярославской области от 12 февраля 2007 г. № 6-з «Об отдельных вопросах назначения и проведения референдума Ярославской области и местного референдума и о порядке голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>37</sup> Закон Амурской области от 09 июня 2012 г. № 72-ОЗ «О местном референдуме в Амурской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> Закон Краснодарского края от 07 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

зыва в силу норм федеральных законов, в которых на них содержатся отсылки. Но, исходя из их содержания и отсутствия даже элементарных отсылок к институту отзыва, можно предположить, что регулирование общественных отношений будет фрагментарным, региональное законодательство и акты органов местного самоуправления в этом случае не смогут в полной мере компенсировать рамочный характер федерального законодательства.

На уровне местного самоуправления положения, имеющие отношение к отзыву содержатся в уставах муниципальных образований. Исходя из уровня правового регламентирования общественных отношений все уставы можно разделить на две группы. Одни ограничиваются закреплением возможности отзыва, статуса инициативной группы, количеством ее членов, основаниями отзыва и правом отзываемого дать объяснения (Устав муниципального округа «Текстильщики» в городе Москва, Устав муниципального образования муниципальный округ «Гражданка» Санкт-Петербурга, Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ «Владимирский округ», Устав муниципального образования «Гиагинский район» Республики Адыгея и др.). Другие уставы, как и некоторые законы субъектов, достаточно подробно определяют процедуру отзыва, дают характеристику форм документов (Устав поселения Воскресенское Ленинского муниципального района Московской области, Устав муниципального образования город Петергоф Санкт-Петербурга, Устав муниципального района Зилаирский район Республики Башкортостан и др.): регламентация собрания, оформление документов и так далее.

\* \* \*

Возвращаясь к началу статьи, к инициированию процедуры отзыва мэра, отметим, что устав Новосибирска относится к первой группе. В связи с тем, что Закон Новосибирской области «О местном референдуме» не содержит ни одного положения, напрямую касающегося реализации отзыва на местном уровне, и его нормы будут применяться лишь в силу отсылочных норм федерального законодательства, понятно, что процедура отзыва изначально будет носить интуитивный характер как со стороны инициаторов, (им практически самим придется составлять формы документов, раскрывать организационные основы содержания этапов), так и со стороны контрольных органов.

Подтверждением неравномерности правового регулирования отзыва в муниципальных образованиях может являться то, что при лаконичности правовых положений Устава города Новосибирска в части регулирования отзыва главы муниципального образования и депутатов в другом муниципальном образовании Новосибирской области есть отдельное положение по отзыву депутатов представительного органа<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Решение Совета депутатов г. Бердска от 18 февраля 2010 г. № 630 «Об утверждении Положения о порядке отзыва депутата Совета депутатов города Бердска, Главы города Бердска» // СПС «КонсультантПлюс».

### **Основания отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления: проблемы формализации**

Основания отзыва — это одна из самых дискуссионных проблем, решение которой во многом определяет место этого института в правовой и политической системе и даже возможность его существования. Если в рамках теории императивного мандата отзыв заключается в избирательном праве, а его основанием является явно выраженное и надлежаще оформленное недовольство избирателей депутатом, который их представляет, то самостоятельность отзыва диктует иной подход к определению его оснований. В большинстве своем отзыв рассматривается как форма политической ответственности, при которой население получает право прекратить полномочие выборного лица. Вопрос в том, что ответственность выступает результатом правонарушения, то есть виновного деяния, неисполнения обязанности. В таком понимании важно определить круг обязанностей выборного лица, за которые оно может быть лишено статуса. При этом обязанности следует отграничить от тех, неисполнение которых влечет досрочное прекращение полномочий по иным основаниям (например, лишение свободы делает невозможным замещение должности мэра и пр.). Сравнительно-правовой анализ демонстрирует разные точки зрения на основания отзыва. Градация распределяется от максимально свободного подхода, при котором выборное лицо объявляется ответственным за все, что произошло (не произошло) и вызывает неприязнь избирателей. Здесь роль фактического основания (деяние отзываемого) умалывается, а на первое место выходит процессуальное основание (нужное число подписей под инициативой, их правильное оформление). Выше упоминался пример 2021 года из практики Японии, в котором инициатива началась с недовольства скульптурой на выставке, организационный комитет которой возглавляло выборное лицо. Или американский вариант, где отзываемый мэр, обвиненный в давлении на должностных лиц полиции и слишком эмоциональном поведении, выдвигал встречные претензии, заключавшиеся в том, что по действующим правилам глава муниципалитета может лишиться статуса и за неправильный «взгляд», непонравившийся избирателям.

Так, в штате Алабама избирателям дозволяется избирать любых выборных муниципальных должностных лиц, притом каких-либо оснований для этого не требуется; петиция может быть подана в любое время, подписи можно собирать без ограничений по времени, но нужно собрать не менее 30 процентов от числа избирателей-участников предыдущего голосования. В Аризоне также нет требований к основаниям, но начать отзыв можно после 6 месяцев пребывания отзываемого в его должности; срок сбора подписей составляет 120 дней, собрать следует не менее 25 процентов подписей от числа голосов, поданных за отзываемое лицо на выборах. В Аляске

устанавливаются основания, правда, довольно абстрактные: должностное правонарушение, некомпетентность, неисполнение обязанностей, петиция подается после первых 120 дней пребывания в должности, подписи следуют собрать в течение 60 дней, число подписей совпадает с требованием, установленным в Аризоне. В Арканзасе перечень оснований не устанавливается, но количество подписей, требующихся для лишения статуса мэров, увеличивается до 35 процентов от числа голосов, поданных за отзываемое лицо на выборах. В Калифорнии также нет конкретных оснований, а нужное количество подписей за инициативу варьируется от числа избирателей в избирательном округе: 30 процентов, если их количество менее 1000; 25 процентов — от 1000 до 9999; 20 процентов — от 10 000 до 49 999; 15 процентов — от 50 000 до 99 999; 10 процентов — от 100 000<sup>40</sup>.

Интересна британская дискуссия, касавшаяся отзыва депутатов, начавшаяся по инициативе самих парламентариев. Как сообщается на сайте Парламента, допускается лишь отзыв депутатов этого органа, другие выборные лица лишаются полномочий в иных процедурах. Причем, эта форма ответственности была введена лишь в 2015 году, как официальная реакция на «скандал с расходами депутатов» 2010 года. Теперь отзыв возможен только по трем основаниям: совершение преступления (за исключением случаев, при которых наказание автоматически прекращает депутатский статус); отдельно оговаривается привлечение к ответственности за предоставление ложных сведений о расходах; отстранение от участия в сессиях на основании решения Комитета по стандартам на срок не менее 10 дней заседаний или не менее 14 дней, если дни заседаний не указаны. Петицию об отзыве должны подписать не менее 10 процентов зарегистрированных избирателей, правда, после этого депутат лишается статуса, но может баллотироваться вновь на досрочных выборах (всего было подано 3 такие петиции)<sup>41</sup>.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются уставом муниципального образования. При анализе муниципальных правовых актов можно увидеть несколько подходов в закреплении оснований отзыва.

В одних случаях в уставах прописываются общие для главы муниципального образования, выборного должностного лица и депутата основания отзыва. Общепринятым подходом является закрепление в качестве основания отзыва депутата и должностного лица местного самоуправления его конкретных противоправных решений или действий (бездействий) в случае

<sup>40</sup> Recall of Local Officials // <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/recall-of-local-officials.aspx>.

<sup>41</sup> Johnston N., Kelly R. Recall elections. Briefing paper. Number 5089, 2 June 2021 // <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05089/SN05089.pdf>.

их подтверждения в судебном порядке (Устав муниципального образования «Гиагинский район» Республики Адыгея).

В других уставах основания отзыва депутата и выборного должностного лица местного самоуправления разводятся (Устав муниципального образования «Сунженский район» Республики Ингушетия, Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципальный округ Владимирский округ и др.). Общим правилом является закрепление оснований отзыва в отдельной главе, статье, посвященной данной форме ответственности. Но бывает и исключение. Так, в Уставе муниципального образования «Город Кизляр» одно из оснований отзыва получило закрепление в пункте 6 статьи 44 «Система муниципальных правовых актов городского округа»: «Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва Главы городского округа или досрочного прекращения полномочий Собрания депутатов городского округа».

В современной науке конституционного права существует мнение, что отзыв «сохранит свое самостоятельное значение только тогда, когда в основе процедуры будет лежать волеизъявление граждан, не связанное с реализацией дополнительной судебной процедуры» [27, с. 136]. Но, как указывается в научных исследованиях, федеральный законодатель, хотя и сохранил за муниципалитетами право определять основания отзыва, но жестко ограничил круг этих оснований для отзыва выборного лица местного самоуправления и принципиально изменил процедуру. Основаниями отзыва могут быть только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие), которые должны быть установлены судебным решением [28, с. 25].

Подобный подход нашел отражение и в Уставе г. Новосибирска, статья 16 которого закрепляет, что основаниями для отзыва депутата Совета депутатов города Новосибирска, мэра города Новосибирска являются нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава Новосибирской области, законов Новосибирской области, настоящего Устава, иных муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, допущенные при осуществлении ими своих полномочий. Факты совершения указанных правонарушений должны быть подтверждены в судебном порядке.

В науке и практике существует мнение о сложности подтверждения действия (бездействия) главы муниципального образования, депутата в судебном порядке. Например, утверждается, что характер этих оснований отзыва депутатов представительного органа местного самоуправления до такой степени абстрактен, что возможность вынесения судебного решения, констатирующего необходимый для отзыва юридический факт, практически нереализуема [29, с. 24]. С этим можно согласиться лишь частично. Изна-

чально, если создавать теоретическую конструкцию возможного отзыва должностного лица местного самоуправления, то необходимо на основании устава муниципального образования определить его основные полномочия (осуществление общего руководства структурными подразделениями администрации муниципального образования, организация и обеспечение исполнения полномочий администрации и т.д.) и провести анализ эффективности их реализации. Выявленные возможные недостатки необходимо попытаться зафиксировать в судебном порядке.

На дискусионность вопроса о подтверждении действий отзываемого лица в судебном порядке обращает внимание и Венецианская комиссия со следующей позицией: там, где это допускается национальным законодательством, процесс отзыва должен инициироваться только как один из способов (причем исключительного характера) привлечения к политической ответственности избранного должностного лица; для обеспечения необходимой независимости и объективной оценки ни одно решение избирателей не должно касаться вопросов (например, обвинений в совершении определенных конкретных преступлений), относящихся к исключительной компетенции судов. В таких случаях, предполагающих юридическую ответственность правонарушителей, отзыв не будет являться приемлемым механизмом отстранения от должности.

### Заключение

30 августа 2021 года Новосибирская городская муниципальная избирательная комиссия приняла решение об отказе в регистрации инициативной группы. Оснований отказа было несколько: во-первых, были обнаружены ошибки в данных о членах инициативной группы; во-вторых, не был предоставлен список участников инициативной группы, который должен был являться приложением к протоколу собрания; в-третьих, по мнению избирательной комиссии, инициаторам отзыва не удалось доказать установленного судом факта нарушения мэром законов или Конституции Российской Федерации.

Ситуация с отзовом в Новосибирске была осложнена еще и предстоящими выборами депутатов Государственной Думы (сентябрь 2021 г.). Инициаторы отзыва мэра являлись, как уже говорилось, кандидатами на этих выборах, в итоге два процесса наложились друг на друга, а законодательных ответов на возникшие в связи с этим вопросы не находилось. Например, собрание инициативной группы по отзову в количестве более 1000 человек проводилось на площади у одного из торговых центров города, а его организатором являлся кандидат в депутаты Государственной Думы. Очевидно, что критика мэра (также кандидата на этих выборах) в рамках отзывного производства вполне могла иметь и избирательные последствия. Более того, инициатор отзыва и кандидат на выборах проинформировал окружную избирательную комиссию о проведении встречи с избирателями в месте

собрания инициативной группы. И это — не единственная иллюстрация пересечения двух форм непосредственной демократии. Положение осложнилось и тем, что в Уставе Новосибирска и в Законе Новосибирской области «О местном референдуме» механизм регулирования отзывных отношений представлен слишком фрагментарно, что осложняло жизнь всем сторонам возникших отношений.

Практика показывает фактически полное отсутствие нормативного оформления отзыва выборных лиц. Причем в разных субъектах Российской Федерации отзыв представлен с различной степенью формализации, что минимизирует роль этого правового института как формы народовластия. Представляется, что эту проблему можно разрешить только путем строгого регламентирования отзывных отношений на федеральном уровне, допустив определенные возможности для регионов и муниципалитетов (например, в части определения числа необходимых подписей в поддержку инициативы). Такое решение позволит в большей степени, чем сейчас, гарантировать принцип доверия граждан, которые получают относительно понятный, хотя и сложно осуществимый, отзывной механизм.

Правовое регулирование должно быть достаточно детальным. Необходимо четко определить максимально возможное количество членов инициативной группы. В связи с тем, что в правовых актах содержится только минимальное количество членов инициативной группы, но отсутствует предельная цифра, то в избирательную комиссию была представлена информация о 1120 членах инициативной группы. В дальнейшем, в случае отсутствия ограничения, эта цифра может превышать необходимое количество в несколько раз.

Отзыв депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления — не просто процесс, по завершению которого лицо, занимающее публичную должность, ее лишается/не лишается. В первую очередь, это — форма управления государством, принятия публично властных решений. И от того, существуют ли реальные механизмы инициирования и реализации отзыва депутатов, членов выборных органов или выборных должностных лиц местного самоуправления, зависит легитимность не только системы муниципальной власти, но и публичной власти в целом.

### Список литературы

1. Волох О.В., Безвиконная Е.В. Самоуправление в системе публичного управления в России. М.: Логос, 2010. 328 с.
2. Karakamisheva-Jovanovska T. Why fear of recall for elected officials? // <http://pf.ukim.edu.mk/wp-content/uploads/2019/07/2.-Tanja-Karakamisheva-Jovanovska.pdf>.
3. Mack E.E. The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform // *Nebraska Law Review*. 1988. Vol. 67. Iss. 3.

4. Руссо Ж.Ж. Политические сочинения / Изд. подгот. Б. Бернарди, С.В. Занин; Отв. ред. И.А. Исаев. СПб.: ООО «Изд-во Росток», 2013. 640 с.
5. Dodd W.F. The recall and the political responsibility of judges // Michigan Law Review. 1911. Vol. X. № 2.
6. Mack E.E. The Use and Abuse of Recall: A Proposal for Legislative Recall Reform // Nebraska Law Review. 1988. Vol. 67. Iss. 3.
7. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967. 135 с.
8. Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7.
9. Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.
10. Черепанов В.А. К вопросу об отзыве депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5.
11. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: Проспект, ТК Велби, 2006. 432 с.
12. Болдырев О.Ю. Конституционная реформа в России: актуальность, реализация, перспективы. Часть 1. Государство по Конституции 1993 года: на бумаге и в жизни // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 9.
13. Курбанова З.М. Перспективы развития конституционно-правовой ответственности депутатов в России: пути совершенствования законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11.
14. Лолаева А.С. Цифровая (электронная) и традиционная демократия: вопросы соотношения // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 4.
15. Нанба С.Б. Конституционные преобразования: перенастройка российского местного самоуправления // Журнал российского права. 2021. № 6.
16. Нудненко Л.А. Справедливость как критерий баланса публичных и частных интересов // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1.
17. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Юристъ, 2000. Т. 1.
18. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
19. Direct Democracy. The International IDEA Handbook / Virginia Beramendi, Andrew Ellis, Bruno Kaufman and others. Bulls Graphics AB, 2008.
20. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
21. Direct Democracy. The International IDEA Handbook / Virginia Beramendi, Andrew Ellis, Bruno Kaufman and others. Bulls Graphics AB, 2008.
22. Twomey A. The recall of members of parliament and citizens'-initiated elections // UNSW Law Journal. 2011. Vol. 34 № 1.
23. Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. 432 с.
24. Колюшин Е.И. Муниципальное право России. М.: Норма, 2008. 463 с.



25. Нормография: теория и технология нормотворчества. Под. ред. Ю.Л. Арзамасова. М. Изд. дом Высшей школы экономики. 2019. 452 с.
26. Сложность российских законов. Опыт синтаксического анализа / А.В. Кнотов, С.М. Плаксин и др. М.: Изд. дом Высшей школы экономики. 2020. 311 с.
27. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1.
28. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества // Административное и муниципальное право. 2018. № 6.
29. Кузько А.В. Отзыв депутата представительного органа местного самоуправления как мера дисциплинарной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 21.