

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права  
Направление подготовки 40.04.01 – Юриспруденция  
Направление (профиль) образовательной программы – Теория и история государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой  
*Е. Ю. Титлина*  
«Зав» июня 2021 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Институт отзыва выборных лиц в России: историко-правовое исследование

Исполнитель  
студент группы 921- ом

21.06.2021 *Каленбет*  
(подпись, дата) И. М. Каленбет

Руководитель  
канд. ю. наук,  
доцент

21.06.21 *Скоробогатова*  
(подпись, дата) О. В. Скоробогатова

Руководитель научного  
содержания программы  
магистратуры  
док. филос. наук,  
профессор

21.06.2021 *Куляскина*  
(подпись, дата) И. Ю. Куляскина

Нормоконтроль

21.06.21 *Громова*  
(подпись, дата) О. В. Громова

Рецензент

25.06.21 *Губанова*  
(подпись, дата) Т. В. Губанова

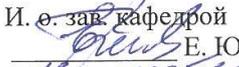
Благовещенск 2021

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический  
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ

И. о. зав. кафедрой

 Е. Ю. Титлина

«16» ноября 2019 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студента Каленбет Ирины Максимовны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Институт отзыва выборных лиц в России: историко-правовое исследование (утверждена приказом от 05.04.2021 г. № 658-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта): 30 июня 2021 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): становление и развитие института отзыва выборных лиц в России; теоретико-правовой аспект отзыва выборных должностных лиц; состояние института отзыва выборных лиц в России на современном этапе и пути преодоления проблем его реализации.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 16 ноября 2019 года.

Руководитель магистерской диссертации: Скоробогатова Оксана Викторовна, к. ю. н., доцент.

Задание принял к исполнению (дата): 16 ноября 2019 года.



(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 70 с., 77 источников.

ОТЗЫВ ДЕПУТАТА, ОТЗЫВ ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ, ИНСТИТУТ ОТЗЫВА, КОНСТИТУЦИОННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ, ДЕМОКРАТИЯ, ДЕПУТАТ, ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО, ИЗБИРАТЕЛЬ.

Цель исследования заключается в выявлении причин невостребованности института отзыва должностных лиц в России на современном этапе и отыскании возможных путей преодоления таких причин.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- рассмотреть институт отзыва должностных лиц в России в историческом аспекте;
- рассмотреть институт отзыва должностных лиц в России с точки зрения теории права (теоретико-правовом аспекте);
- дать анализ современному состоянию института отзыва должностных лиц в России и предложить варианты преодоления существующих проблем его реализации.

В качестве объекта исследования выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица путем реализации гражданами конституционно-правового права на отзыв выборных лиц.

Предмет исследования, подлежащий непосредственному изучению в данной работе - практика реализации нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, направленных на правовое регулирование общественных отношений складывающихся по поводу досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица путем реализации гражданами конституционного права на отзыв выборных лиц, а также эффективность применения указанных норм.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Становление и развитие института отзыва выборных лиц в России	10
1.1 Рецепция института отзыва выборных лиц в России как одна из предпосылок его становления в современном виде	10
1.2 Основные исторические этапы формирования института отзыва выборных должностных лиц в России	12
2 Теоретико-правовой аспект отзыва выборных должностных лиц	21
2.1 Понятие отзыва выборных должностных лиц: многообразие подходов	26
2.2 Отзыв выборных должностных лиц как конституционное право граждан	26
2.3 Отзыв выборных должностных лиц как конституционно-правовая ответственность	32
3 Состояние института отзыва выборных лиц в России на современном этапе и пути преодоления проблем его реализации	43
3.1 Оценка современного состояния отзыва выборных должностных лиц в России	43
3.2 Проблемы реализации отзыва выборных должностных лиц в России на современном этапе и пути их преодоления	46
Заключение	51
Библиографический список	56

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

- ВЦИК - Всероссийский центральный исполнительный комитет;  
КС РФ – Конституционный Суд Российской Федерации;  
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая республика;  
США – Соединенные Штаты Америки;  
СССР - Союз Советских Социалистических Республик;  
ФЗ – Федеральный закон;  
ЦИК – Центральный исполнительный комитет.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена тем, что в последние годы законодательство в области избирательной системы России, в том числе и избирательных прав граждан подвержено постоянным изменениям. При этом часа весов переживает то в сторону защиты прав и интересов граждан, то, напротив, - в сторону ограничения избирательных прав и предоставления дополнительных гарантий выборным лицам. В связи с этим, Российская правовая доктрина стала уделять большое внимание вопросам, касающимся демократии и осуществления народовластия. После выборов Президента Российской Федерации, прошедших 18 марта 2018 года, в нашей стране повысился интерес к указанным институтам, а поправки к Конституции Российской Федерации, одобренные в ходе общероссийского голосования в 2020 году, этот интерес только подогрели. Они бурно обсуждаются среди ученых, политиков, законодателей, правоприменителей и рядовых граждан.

Однако, несмотря на такую актуальность демократических веяний, многие граждане не до конца знают и понимают, с помощью каких механизмов их право на осуществление народовластия, закрепленное Конституцией Российской Федерации, можно реализовать на деле. В частности, забывают про такой важный конституционно-правовой институт как отзыв депутатов и выборных должностных лиц. О нем не говорят, его почти не обсуждают, в следствие чего, многие избиратели даже не подозревают о своем праве отзывать своих избранников, в случае неудовлетворенности исполнением ими своих обязанностей по представлению их интересов. А ведь это, по сути своей, отличный механизм контроля и регулирования работы избираемой народом, так называемой, «власти», гарантирующий ответственность избранников народа.

Для того чтобы выявить причины не востребованности рассматриваемого института и отыскать возможные на современном этапе развития пути решения проблем реализации отзыва на практике, как раз и необходимо рассмотреть институт отзыва в его историческом и теоретико-правовом аспектах.

**Цель магистерской диссертации:** Выявить причины невостребованности института отзыва должностных лиц в России на современном этапе и отыскать возможные пути преодоления таких причин.

**Названная цель обусловила достижение следующих задач:**

1. Рассмотреть институт отзыва должностных лиц в России в историческом аспекте.
2. Рассмотреть институт отзыва должностных лиц в России с точки зрения теории права (теоретико-правовом аспекте).
3. Дать анализ современному состоянию института отзыва должностных лиц в России и предложить варианты преодоления существующих проблем его реализации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся по поводу досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица путем реализации гражданами конституционно-правового права на отзыв выборных лиц.

**Предметом исследования** является практика реализации нормативно-правовых актов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, направленных на правовое регулирование общественных отношений складывающихся по поводу досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица путем реализации гражданами конституционного права на отзыв выборных лиц, а также эффективность применения указанных норм.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования представлена различными группами научных методов: общенаучными, общелогическими, частно-научными.

В исследовании используются метод анализа и синтеза, метод индукции. При проведении исследования использовался герменевтический метод, позволивший исследовать историко-правовой аспект отзыва.

Диалектический, конкретно-исторический, социологический, системно-структурный методы позволили рассмотреть, имеющиеся в правовой науке

взгляды на институт отзыва выборных должностных лиц, вывести на их основе особенности и тенденции развития с учетом исторического опыта и дальнейших перспектив.

Помимо прочего в работе использованы частно-научные методы: сравнительно-правовой – при сравнении нормативных правовых актов; технико-юридический – для выявления сути отзыва выборных лиц; метод толкования.

Источниками познания выступают, прежде всего, современные нормативные правовые акты в сфере избирательного, конституционного, муниципального права и теоретические представления об отзыве как специфическом институте конституционного права.

Нормативную базу работы составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", нормы российского законодательства, регулирующие отзыв выборных должностных лиц различных исторических периодов, ряд специальных законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих основания и процедуру отзыва, нормативные правовые акты местного уровня.

Эмпирическая база работы представлена материалами судебной практики.

Магистерская диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка.

История становления и развития института отзыва в советский период России рассматривается в трудах известных российских ученых: С. А. Авакьяна, А. В. Белоновского, В. Н. Белоновского, М. Ф. Владимирского-Буданова, В. Т. Кабышева, А. В. Малько, С. С. Новиковой, Н. А. Петровой, В. Н. Синюкова, Е. А. Тихоновой, О. И. Чистякова и других.

Метод системного исследования обусловил необходимость изучения некоторых трудов, посвященных институту отзыва выборных должностных лиц таких, как С. А. Авакьян, А. С. Автономов, М. В. Баглай, Т. Д. Зражевская, А. И. Ким, С. Д. Князев, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. В. Лапаева, В. А. Лебедев, А. И. Лукьянов, Е. А. Лукьянова, В. О. Лучин, Л. А. Нудненко, Н. А. Пет-

ровой, Б. А. Страшун, Е. А. Тихонова, Д. Т. Шон и многих других.

Научная новизна исследования обусловлена малоизученностью современного состояния института отзыва выборных должностных лиц в России, необходимостью отыскания путей решения проблем, стоящих на пути к превращению отзыва в реально работающий механизм осуществления народом власти.

Результаты исследования института отзыва могут иметь теоретическую значимость при преподавании в вузах юридических дисциплин конституционной направленности: Конституционного права, Муниципального права, Органов местного самоуправления, Органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, результаты исследования можно использовать в целях правового просвещения граждан в области их конституционных прав и способов их реализации. А также для разъяснения в ходе встреч избирателей и кандидатов в депутаты и на должности в выборные органы власти. Практическое применение результаты магистерской диссертации могут найти при разработке нормативных правовых актов регионального и муниципального уровня.

# 1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ В РОССИИ

## 1.1 Рецепция института отзыва выборных лиц как одна из предпосылок его становления в современном виде в России

Формы и способы контроля представителей власти издавна находились в центре внимания правоведов. Некоторые их рассуждения и работы можно определить как зарождение института отзыва. Немалый период развития отзыва должностных лиц как правового института, как правило, разделяют на несколько этапов.

На первом этапе (в Древнеримском и Древнегреческом государствах) законодательная регламентация отзыва должностных лиц отсутствовала, лишь декларировалась возможность населения отстранять должностных лиц. В IV веке до н. э. в Афинах уже была сформулирована норма, в соответствии с которой члены Совета пятисот по окончании срока службы были обязаны отчитываться о своей деятельности, в результате чего могли быть привлечены к ответственности<sup>1</sup>. С этим временем связывают появление прообразов отзыва, который был на пути своего зарождения и неминуемо являлся в то время оружием в политической борьбе.

Несколько изменились представления об отзыве к следующему этапу – в Средних веках. В этот период институт отзыва приобрел очертания современного, его сущность стала рассматриваться несколько иначе, чем просто инструмент борьбы классов. Такому его развитию способствовало несколько факторов. Прежде всего, это активное развитие права в Западной Европе. Еще одной причиной стали процессы перераспределения власти на стыке эпох, и, следовательно весьма шаткая государственно-правовая форма. Кроме этого, некоторые государства в Европе переживали раздробленность, что побуждало социальные слои вступать в борьбу за ограничение власти.

---

<sup>1</sup> История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: в 2 ч Ч. 2 / под общ. ред. д. ю. н., проф. О. А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М. Издательство НОРМА, 2003. Ч. 2. С. 301.

Третий этап развития института отзыва приходится на XIX век, когда интерес и потребность к нему возросли, это, так называемый, период «возрождения» института отзыва. Прежде всего, историки связывают такой подъем с правилами, существовавшими в то время в Парижской коммуне 1871 года, которые предполагали смену посылаемых уполномоченных за несоблюдение инструкций своих избирателей. Карл Маркс утверждал, что такое подчинение городских гласных Парижа избирателям, введение ответственности и несменяемости в любое время, сделало Национальное Собрание в период существования Парижской Коммуны, «первым в истории действительным народным представительством»<sup>2</sup>.

Не обошли идеи отзыва выборных лиц и США, еще в 1787 году в Конституционном Конвенте ставился вопрос о необходимости закрепления в Конституции США права граждан на отзыв выбранных ими представителей. Однако в тот момент страна была на стадии своего становления и власть не могла допустить закрепления такой нормы в верховном законе страны. Однако уже в XIX веке, когда недовольство граждан коррупцией и произволом власти достигло своего пика, отзыв получил право на существование, став частью демократической реформы страны. Отзыв при этом в США рассматривался в качестве инструмента выдвижения обвинения в коррупции, безответственности или некомпетентности выборных должностных лиц.

Россия же в этот период еще не пришла к необходимости введения института отзыва. Несмотря на то, что в стране существовали представительные учреждения, депутаты в них представляли не конкретных избирателей округа, а все население империи, а значит, обладали свободным мандатом.

Четвертый этап развития института отзыва выборных должностных лиц приходится на Новейшее время, как правило, ученые отмечают большой вклад советской России в его развитие.

Еще до революции В. И. Ленин ставил вопрос об ответственности депута-

---

<sup>2</sup> Маркс К. Гражданская война во Франции / Маркс К., Энгельс Ф. Полн. Собр. Соч. М. Изд-во полит. Лит-ры, 1960. Т. 17.

тов перед народом, его избравшим. Он полагал, что подлинной демократии без существования реальной возможности отозвать любое выборное должностное лицо быть не может. Периодом зарождения отзыва в России принято считать 1905-1917 годы, когда страна находилась в переходном состоянии. Первое его законодательное закрепление в нашей стране датируется 1917 годом. В последующие годы рассматриваемый институт был включен во все Конституции СССР и РСФСР.

Рецепция средневекового института отзыва и дальнейшее его развитие в буржуазных странах, в том числе и в России, стала настоящим феноменом. На наш взгляд, связано это было, прежде всего, с наличием определенных общих тенденций в развитии политических систем европейских стран, в том числе и России. Социальные и политические явления складывались таким образом, что народ сам пришел к необходимости обладания рычагами воздействия на власть, инструментами контроля и ограничения произвола со стороны государства. Таким образом, повсеместное принятие института отзыва стало результатом эволюции народного сознания, развития права и государственности. В связи с тем, что Россия встала на этот путь развития позже многих других европейских стран, соответственно, и институт отзыва формировался здесь медленнее. Стоит учитывать и территориальные особенности Российского государства: весьма большая территория, контролировать которую не так просто. Однако другая особенность развития нашей страны: стремление перенимать все европейское как истинно верное, - позволила использовать опыт, накопленный странами Западной Европы в регулировании и реализации отзыва, в полной мере.

## **1.2 Основные исторические этапы формирования отзыва выборных должностных лиц в России**

Историческое развитие института отзыва оказало большое влияние на его современный вид. Рассматриваемая процедура осуществления народом своей власти появилась в России в начале прошлого столетия и прошла достаточно немалый путь.

Процедуры, схожие с отзывом должностных лиц, применялись в России

еще во времена сословного представительства, когда депутаты от сословий, не выполнявшие указы, могли быть отозваны. Однако это были лишь первые предпосылки становления института отзыва, лишь его очертания.

Впервые современная форма института отзыва пришла к нам вместе с появлением Советов в 1905 году и получил свое нормативно-правовое закрепление в Официальном документе – одном из первых Декретов Всероссийского центрального исполнительного комитета от 4 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов»<sup>3</sup>. Следует отметить, что Декрет не закреплял конкретные основания отзыва, а также в нем не был прописан и механизм его реализации. На этом этапе официальное закрепление права отзыва носило исключительно политический характер, поскольку результаты выборов в Учредительное собрание, прошедших в ноябре 1917 года, не удовлетворили политических лидеров. Так революционные идеи этой направленности получили форму закона.

В. И. Ленин, выступая 21 ноября 1917 года на заседании Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов с Докладом о праве отзыва<sup>4</sup>, обосновывал необходимость закрепления права отзываться выборных лиц и тем, что будь такая норма закреплена раньше, бурного переворота, потрясшего страну, при переходе власти, не случилось бы. Этот вопрос, он полагал, можно было бы решить посредством отзыва и перевыборов

Позже ВЦИК предложил Советам, армейским и фронтовым комитетам отзываться и переизбирать членов Учредительного собрания. Таким образом, можно сделать вывод, что декрет закреплял право отзыва не только на местном уровне, но и на всероссийском.

Во времена советской власти отзыв рассматривался как необходимое условие для признания власти демократической. Однако существует несколько точек зрения на вопрос о его фактическом применении в те времена. Одни утверждают, что отзыв действительно реализовывался на практике, в том числе

---

<sup>3</sup> Декрет ВЦИК от 4 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов» / Газета Временного Рабочего и Крестьянского Правительства 7 дек. (24 ноябр.) 1917 г.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Доклад о праве отзыва на заседании ВЦИК 21 ноябр. (4 дек.) 1917 г. / Полное собрание сочинений. М., 1981. Т. 35. С. 109.

и в отношении Учредительного Собрания.

Другая точка зрения рассматривает институт отзыва как ненужный механизм того времени, рассматривая положения об отзыве, как и многие другие положения советских конституций, как декларативные и носящие исключительно политическую направленность. Такая позиция подтверждается, на наш взгляд, тем, что в период с 1919 года по 1922 год реализация отзыва должностных лиц на практике отсутствовала, отчасти, в силу краткосрочности полномочий депутатов (срок нахождения в должности ограничивался тремя месяцами) и, вследствие этого, отсутствию необходимости реализации такой процедуры. Так или иначе, институт отзыва должностных лиц появился в России еще до появления первой советской Конституции.

С принятием первой Советской Конституции 1918 года, право на отзыв превратилось в один из основных конституционных принципов построения государства. Конституции республик 1918-1920 годов также гарантировали право на отзыв. Однако сам порядок отзыва в основных законах регламентирован не был, этот вопрос оставался исключительным ведением ВЦИК.

После создания СССР в 1922 году, была принята первая Конституция СССР 1924 года, которая обошла вопросы статуса депутатов, и, соответственно, вопрос об отзыве выборных должностных лиц тоже не нашел в ней законодательного закрепления.

Ситуация несколько изменилась в середине 20-х годов, с провозглашением, так называемой, политики «оживления Советов». Принятая в 1925 году Конституция РСФСР, опираясь на опыт первой Конституции РСФСР, вернула избирателям право на отзыв выборных лиц. Однако специальных законов, регулирующих данную сферу общественных отношений, так и не было издано. Выборы и все, что с ними связано регулировались преимущественно избирательными инструкциями ЦИК СССР и республик.

13 октября 1925 года ВЦИК СССР была принята инструкция о выборах, где предлагалось замещать отозванных депутатов кандидатами этого избирательного участка, избранных вместе с депутатами. Последующие инструкции,

вплоть до распада СССР, основывались именно на этой первой инструкции, конечно, учитывая и внося изменения в соответствии с политической обстановкой в стране. Например, положения о сельских и городских советах от 1931 года и 1933 года в качестве оснований для отзыва выдвигают помимо пассивного или аморального поведения депутата, также такое основание как «искажение депутатом своей работы классовой пролетарской политики». На отзыв выборных лиц распространили свое действие и общие установления избирательного законодательства о действительности собрания при явке избирателей не менее сорока процентов.

Ситуация осложнялась и полным отсутствием информированности и безграмотности граждан по этим вопросам. На данном этапе отзыв применялся в исключительно редких случаях, стихийно, и все больше к депутатам Учредительного собрания, то есть, опять же становился инструментом борьбы в руках политических соперников. Стоит отметить, что наиболее часто основанием для отзыва депутатов становилось «пассивное поведение», под которое подводилось непосещение заседаний, игнорирование работы советских комитетов и органов. Учитывая тот факт, что в советское время депутаты Советов не отрывались от производства, а прогулы на постоянном месте работы категорически не приветствовались, отозвать «неуместного» или «неудобного» депутата было весьма простой задачей.

Усиление внимания законодателя к институту отзыва стало наблюдаться после совещания Президиума ЦИК СССР по вопросам советского строительства в 1925 году. На уровне республик стали приниматься положения о Советах, в которых отзыв выборных должностных лиц, наконец, получил свое детальное законодательное закрепление.

Ситуация в отношении реализации рассматриваемого института немного сдвинулась в 30-е годы, когда отзыв выборных лиц стал находить свое фактическое применение. Конституция СССР 1936 года закрепила обязанность депутатов давать отчет избирателям о проделанной работе, а также право избирателей осуществлять процедуру отзыва выборного лица.

Порядок отзыва депутатов был определен Законом СССР от 30 октября 1959 года «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР»<sup>5</sup> и республиканским законом «Об отзыве депутатов Верховного Совета РСФСР», принятым в 1959-1960 годах<sup>6</sup>. Порядок отзыва депутата местного Совета в РСФСР был установлен Законом РСФСР от 27 октября 1960 года «О порядке отзыва депутатов краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР»<sup>7</sup>.

Конституция СССР 1977 года также закрепляла положения об обязанности депутатов давать отчет о проделанной работе. Не удовлетворенные его работой избиратели могли отозвать должностное лицо в установленном законе порядке. За период с 1960 года по 1980 год, после издания законов о порядке отзыва, из местных советов более семи тысяч депутатов лишились своих полномочий в результате реализации процедуры отзыва, из Верховных Советов союзных и автономных республик – 123 депутата, из Верховного Совета СССР – 12<sup>8</sup>.

Следующий виток развития института отзыва в России приходится на период перестройки – 1989-1993 годы. На этом этапе происходило переустройство органов власти СССР и РСФСР, что не могло не затронуть и избирательную систему. Стало ясно, что действующее законодательство уже не удовлетворяет потребности общества, в том числе, и законодательство об отзыве депутатов и выборных должностных лиц. Положения нормативных правовых актов об отзыве стали носить декларативный характер, сохраняя свое законодательное закрепление, в том числе и в Законе РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР», сохранявшем свою юридическую силу до 1995 года.

Указанный закон, как и новый закон «О порядке отзыва народного депу-

---

<sup>5</sup> Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 17. Ст. 277.

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 24 ноября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 52. Ст. 1048.

<sup>7</sup> Закон РСФСР от 27 октября 1960 года «О порядке отзыва депутатов краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 40. Ст. 587.

<sup>8</sup> Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 389.

тата РСФСР» от 15. 05. 1991 г.<sup>9</sup> не закрепил перечень оснований для отзыва. Можно предположить, что отозвать выборное должностное лицо в тот период можно было по любому основанию. Принятый 3 июня 1991 года Закон СССР «О порядке отзыва народного депутата СССР», по своей сути не имел кардинальных различий от аналогичного Закона РСФСР.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г.<sup>10</sup> и ФЗ «Об основных гарантиях прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г.<sup>11</sup> устанавливали возможность вынесения вопросов о досрочном прекращении полномочий органов и выборных лиц местного самоуправления на местном референдуме. Этим положением стали активно пользоваться субъекты Российской Федерации и муниципалитеты, превращая референдумы в механизм осуществления отзыва выборных лиц.

Однако, по этому вопросу 10 июня 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая запросы Совета Федерации и Законодательного Собрания Республики Карелия, выразил свою позицию, отметив, что Референдум как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции РФ, не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и как следствие – к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти<sup>12</sup>.

Несмотря на такую однозначно выраженную позицию Конституционного Суда РФ по данному вопросу, Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 24

---

<sup>9</sup> Закон РСФСР «О порядке отзыва народного депутата РСФСР» от 15 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 697.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. //Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17 – П // Собрание Законодательства РФ. - 1998. № 25. Ст. 3002.

установил, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится в порядке, установленном федеральным законодательством для проведения референдума и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума. На наш взгляд, это значительное упущение, поскольку законодателю следует непременно учитывать мнение КС РФ, как высшего органа конституционного контроля, при создании законодательных актов. Кроме того, представляется, что отношения, складывающиеся по поводу отзыва выборных лиц и отношения по поводу проведения референдума значительно разнятся в фундаментальных элементах: по составу субъектов и своему правовому содержанию.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года признавал отзыв как форму реализации населением конституционного права на осуществление местного самоуправления. Он предусматривал возможность отзыва депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если такой отзыв предусмотрен уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта российской Федерации. Таким образом, в этот период установилось многоуровневое правовое регулирование института отзыва.

За период с 1996 года по 1998 год граждане активно пользовались своим конституционным правом отзыва: зарегистрировано инициатив об отзыве 66 глав муниципальных образований в 19 субъектах Российской Федерации. В 24 случаях инициативным группам удалось пройти все предусмотренные законом этапы отзыва и довести его до голосования, в результате которых были отозваны 13 глав. В нескольких субъектах инициировался отзыв в отношении 23 депутатов, до голосования были доведены 8 инициатив, в результате которых были отозваны 2 депутата<sup>13</sup>.

Позднее Федеральный закон от 06.10.1999 № 184 – ФЗ «Об общих прин-

---

<sup>13</sup> Постановление ЦИК РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-П. «О практике работы избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации». [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил право избирателей на отзыв глав руководителей субъектов Российской Федерации. Согласно пп. «и» п. 1 ст. 19 этого закона, полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации прекращаются досрочно в случае его отзыва избирателями субъекта Российской Федерации, если такое положение предусмотрено законом субъекта<sup>14</sup>.

Но указанное положение регулировало отношения глав субъектов и избирателей весьма короткий период времени – Конституционный Суд Российской Федерации признал его не соответствующим Конституции Российской Федерации, ссылаясь на то, что оно не закрепило необходимость четко сформулированных правовых оснований отзыва, а также правовые гарантии, что делает возможным применение данного института в произвольном порядке<sup>15</sup>.

После принятия Федерального закона № 159 – ФЗ, избиратели вовсе лишились права отзыва глав субъектов Российской Федерации, поскольку изменился порядок их назначения на должность – глав регионов стали утверждать решением законодательных органов по представлению президента Российской Федерации<sup>16</sup>.

Право отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации было возвращено избирателям лишь в 2012 году, когда Федеральный закон № 40-ФЗ закрепил прямые выборы глав субъектов<sup>17</sup>.

Однако, несмотря на подвижки законодателя в сторону закрепления за

---

<sup>14</sup> Федеральный закон от 06 октября 1999 № 184 – ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>16</sup> Федеральный закон от 11 декабря 2004 № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 02 мая 2012 № 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

избирателями полноценного избирательного права, включающего и право отзывать своих избранников, той «идеальной модели», которая была выстроена в советский период достичь пока не удалось.

На сегодняшний день остается вопросом, какую цель преследовал законодатель в попытке восстановления института отзыва должностных лиц, но лишь на уровне субъектов и муниципалитетов, обходя стороной детальную регламентацию этих вопросов в федеральном законодательстве. Возможно это своеобразный компромисс, а может быть и попытка сохранения традиции советского периода, что тоже вполне возможно.

## 2 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

### 2.1 Понятие и сущность отзыва выборных должностных лиц: многообразие подходов

Российская правовая доктрина стала уделять повышенное внимание вопросам демократии еще до начала её построения в нашей стране и с годами актуальность их только растет. Однако некоторые элементы осуществления народовластия по тем или иным причинам остаются за рамками изучения. В частности, редко рассматривают такой важный конституционно-правовой институт как отзыв депутатов и выборных должностных лиц.

Отзыв является одним из немногочисленных случаев, когда депутаты и выборные должностные лица, наделенные народом определенными полномочиями, могут лишиться права обладания ими досрочно.

Несмотря на столь важное конституционное значение института отзыва депутатов и выборных должностных лиц, законодатель на федеральном уровне до сих пор не выработал единое понятие отзыва. На уровне субъектов РФ также нет единства в этом вопросе: некоторые субъекты закрепляют свое понятие отзыва в разделе «термины и понятия» нормативно-правового акта, а некоторые и вовсе такого понятия не дают. Стоит отметить, что попытка сформулировать единое понятие отзыва была предпринята в актах Центральной избирательной комиссии РФ, научно-методическим советом которой были разработаны два модельных закона: «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>18</sup> и «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления»<sup>19</sup>. Однако, поскольку они носят лишь рекомендательный характер для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

---

<sup>18</sup>Модельный закон «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Одобрен на заседании Научно-методического совета при центральной избирательной комиссии Российской Федерации 15 апреля 1998 // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 7 (61). С. 108-128.

<sup>19</sup>Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1999. № 1(67). С. 37-57.

признать сформулированное ими понятие отзыва как единое для всех не представляется возможным.

Конституционный суд Российской Федерации, в свою очередь, обозначил отзыв как один из способов досрочного прекращения полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления<sup>20</sup>.

Российская правовая доктрина также не смогла прийти к единому пониманию сущности отзыва как правового института.

С. А. Авакьян определяет отзыв как последовательность процедур, в определенной мере сходных с элементами избирательного процесса, но со своими особенностями<sup>21</sup>. Стоит согласиться с автором в том, что порядок осуществления отзыва имеет определенную законом последовательность. Кроме того, отзыв и выборы имеют ряд сходных признаков: предшествующую агитацию, порядок проведения голосования. Однако, на наш взгляд, определять отзыв лишь процедурными рамками нельзя, поскольку такой подход оставляет за рамками множество других аспектов отзыва, предшествующих и последующих законодательно закрепленной процедуре его осуществления.

Несколько иначе рассматривает отзыв Е. М. Заболотских - как меру муниципально-правовой ответственности выборного лица местного самоуправления перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица по воле избирателей<sup>22</sup>. Аналогичного мнения придерживаются П. П. Глущенко и В. В. Пылин, которые определяют отзыв как «форму ответственности выборных лиц перед избирателями»<sup>23</sup>. Поскольку юридическая ответственность, разновидностью которой является муниципально-правовая ответственность, представляет собой обязанность нарушителя претерпевать определенные законом лишения, такая позиция представляется нам весьма логичной. Лишение должностных полномочий в резуль-

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02 апреля 2002 № 7-П // Российская газета. 2002. № 64. С. 42

<sup>21</sup> Авакьян С. А. Муниципальное право России : учебник. М. : Проспект, 2009. С. 161.

<sup>22</sup> Заболотских Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления : научно-практическое пособие. М. : Проспект, 2011. С. 87.

<sup>23</sup> Глущенко П. П., Пылин В. В. Муниципальное право : учеб. пособие. СПб. : Изд. Михайлова В. А., 2000. С. 158.

тате реализации населением права на отзыв определенно является негативным последствием для недобросовестно исполняющего свои обязанности выборного должностного лица.

А. В. Алехичева в определении отзыва выборных должностных лиц отходит от понимания его как меры ответственности. Она рассматривает данный институт как голосование избирателей по вопросу о досрочном прекращении полномочий ранее избранного ими должностного лица, депутата<sup>24</sup>. Такая позиция, на наш взгляд, очень схожа с позицией С. А. Авакьяна, поскольку голосование избирателей – это есть определенный этап процедуры отзыва. На наш взгляд, сведение сущности отзыва лишь к самому процессу голосования не совсем верно. Поскольку процесс осуществления отзыва выборного должностного лица не сводится лишь к самому голосованию, ему предшествует ряд других важных этапов, предусмотренных законодательством, от результата выполнения которых зависит дальнейшая судьба инициативы отзыва: будет она доведена непосредственно до голосования или нет.

Л. Г. Берлявский и Н. А. Тарабан<sup>25</sup> указывают на недопустимость рассмотрения отзыва исключительно как вида конституционно-правовой ответственности, отделяя его от ответственности политической. Они относят конституционно-правовую ответственность к общей юридической ответственности. На наш взгляд, рационально рассматривать вопрос о природе отзыва как меры комплексной ответственности, поскольку основанием для отзыва не всегда служит деяние, нарушающее законодательство, но иногда и утрата доверия населения, совершение действий, порочащих статус депутата.

А. В. Малько и Р. С. Маркунин<sup>26</sup> рассматривают институт отзыва как форму ответственности, выполняющую роль меры наказания. Анализируя положения ч. 2 ст. 24 Закона № 131-ФЗ, закрепляющего в качестве основания отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления его конкретные

<sup>24</sup>Алехичева А. В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 144-151.

<sup>25</sup>Берлявский Л. Г., Тарабан Н. А. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 7. С. 30.

<sup>26</sup>Малько А. В., Маркунин Р. С. / Ответственность и наказание депутатов в современной России // Современное право. 2013. № С.41.

противоправные решения или действия (бездействия) в случае их подтверждения в судебном порядке, они приходят к выводу, что сегодняшний институт отзыва может рассматриваться лишь как мера наказания. На наш взгляд, такое понимание сущности отзыва не отражает его истинную природу, а также может порождать попытки злоупотребления правом осуществления отзыва. Отзыв должен служить не столько наказанием провинившемуся выборному лицу, сколько правом граждан на осуществление своей власти, возможностью оказывать воздействие на представителей народа, а также осуществлять превентивную функцию. Институт отзыва призван наладить диалог между народом и его представителями.

С. Г. Соловьев<sup>27</sup> рассматривает отзыв как одну из основных санкций конституционно-правовой ответственности. По мнению А. Р. Еремина<sup>28</sup>, отзыв избирателями должностных лиц является ярким примером конституционно-правовой ответственности, носящим характер принуждения со стороны общества, а не только государства. При этом судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности, по его мнению, является наиболее предпочтительным.

Е. Беркут рассматривает институт отзыва как одну из форм недоверия населения выборным органам. Она определяет институт отзыва как специфический институт народовластия, выражающий взаимоотношения выборных лиц с населением и их избирателями<sup>29</sup>.

С. И. Луценко определяет отзыв как форму реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти. Однако он отмечает двуединство института отзыва, определяя его одновременно и как форму института прямой (непосредствен-

---

<sup>27</sup> Соловьев С. Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 3. С. 176.

<sup>28</sup> Еремин А. Р. Проблемы определения конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во МГУ, 2001. С. 374-378.

<sup>29</sup> Беркут Е. Конституционный отзыв // Вопросы местного самоуправления. 2008. № 2. С. 54.

ной) демократии<sup>30</sup>.

На наш взгляд, сущность отзыва носит тройственный характер, чем и обуславливается необходимость рассматривать это правовое явление комплексно: как процесс лишения должностного лица полномочий и результат такого процесса, как меру юридической ответственности должностных лиц, которой корреспондирует конституционное право граждан на отзыв.

При этом во всех случаях природа отзыва остается неизменной и заключается в лишении или прекращении полномочий выборного лица (депутата) до окончания установленного срока на основании решения того, кто это лицо полномочиями наделил. Не стоит путать отзыв со смежными понятиями, такими как отставка и лишение выборного лица мандата. В этих случаях отсутствует главный критерий, присущий отзыву как специфическому правовому институту, – воля тех, кто наделил лицо полномочиями (воля народа). В первом случае выборное лицо лишается полномочий по собственной инициативе, во втором – по воле членов органа, в состав которого входит лицо, наделенное полномочиями.

Обобщая все вышесказанное, можно сформулировать понятие отзыва следующим образом: это мера юридической ответственности выборного должностного лица, представляющая собой процесс досрочного принудительного лишения выборного должностного лица его полномочий в результате осуществления избирателями, наделившими его такими полномочиями, своего конституционного права прямого волеизъявления путем принятия решения (голосования).

В теории конституционного права институт отзыва принято классифицировать по следующим основаниям.

1. В зависимости от вида публичной власти, где осуществляется отзыв:

— депутата представительного органа власти или выборного должностного лица муниципального образования;

---

<sup>30</sup>Луценко С. И. Запрос на институт отзыва депутата // Государство и право. 2017. № 9. С. 101-104.

— отзыв депутата законодательного (представительного) органа государственной власти.

2. По объекту отзыва:

— отзыв депутата представительного органа;

— отзыв выборного должностного лица.

3. По инициатору проведения отзыва:

— по инициативе населения;

— общественных объединений (политических партий);

— депутатов представительного органа (при отзыве выборного должностного лица – главы муниципального образования).

4. В зависимости от функции отзыва:

— форма осуществления народовластия;

— форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства и муниципальных образований;

— форма контроля;

— форма ответственности.

## **2.2 Отзыв выборных должных лиц как конституционное право граждан**

Институт отзыва выборных должностных лиц является необходимым элементом истинной демократии. Его закрепление и применение является логическим следствием введения всеобщего избирательного права.

Современные избирательные права граждан в странах с демократическим строем включают не только право избирать депутатов и должностных лиц, но и лишать их полномочий посредством отзыва. В противном случае у граждан отсутствует реальная возможность оказывать влияние на деятельность представительных органов власти и органов местного самоуправления, а, соответственно, отсутствует и возможность полной реализации своих конституционных избирательных прав.

В. В. Путин в своей статье, посвященной развитию демократии, подчеркнул необходимость настройки механизмов политической системы, чтобы она

своевременно улавливала и отражала интересы социальных групп и обеспечивала публичное согласование этих интересов, гарантировала не только легитимность власти, но и уверенность людей в ее справедливости. Современная демократия, по его мнению, не может сводиться только лишь к «походу к урнам» и им заканчиваться, а должна предполагать возможность непрерывного влияния на власть, в том числе путем общественного контроля<sup>31</sup>.

Конституционный Суд РФ также выразил свою точку зрения, указав на то, что установление института отзыва выборных должностных лиц в законодательстве определяет его как одно из главных начал организации органов власти, что, по мнению КС РФ, всецело согласуется с демократическими основами конституционного строя России<sup>32</sup>.

Право отзыва рассматривается в двух аспектах: как право объективное и право субъективное. Объективное право составляют конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие по поводу отзыва выборных должностных лиц, и обеспеченные государством. Объективное право является важной составляющей, поскольку закрепляет в материальных нормах основания отзыва, субъектов осуществления отзыва, их права и обязанности, в процессуальных нормах регламентируется процедура осуществления отзыва.

Субъективное же право следует понимать как право политическое, то есть реально предоставленное гражданам право отзывать депутатов и иных выборных должностных лиц. Стоит отметить тот факт, что право отзыва в субъективном смысле появилось в России раньше его нормативного закрепления.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении указывал на необходимость отграничения института отзыва от иных форм общественного контроля и форм прямого волеизъявления граждан, например, таких как пересмотр итогов выборов. Возможность реализации отзыва должностных

---

<sup>31</sup> Путин В. В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. 6 февр. С. 1-6.

<sup>32</sup> Постановление КС РФ 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 РФ» // Собрание Законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

лиц, по мнению КС РФ, вытекает из права населения на непосредственное осуществление своей власти<sup>33</sup>.

В зависимости от территориального уровня, отзыв выборных должностных лиц может быть закреплен на федеральном, региональном и местном уровнях. В Российской Федерации институт отзыва сохранил свое существование только на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Конституционный Суд Российской Федерации подтвердил это обстоятельство, отметив, что отзыв представляет собой одну из форм контроля гражданами деятельности выборных должностных лиц регионального и местного уровня<sup>34</sup>.

Субъектом инициации отзыва выборного лица могут быть только граждане, наделившие такое выборное лицо представительскими полномочиями. По этому вопросу в науке завязалась дискуссия, в рамках которой были сформулированы интересные подходы о народе как субъекте конституционно-правовой ответственности.

Некоторые авторы не рассматривают народ как субъект конституционного права, а, следовательно, и как субъект конституционной ответственности. Другие, напротив, не только признают народ как субъект конституционно-правовых отношений, но и наделяют его особым правовым статусом.

С. А. Авакьян особо подчеркивает, что народ не может подвергаться конституционно-правовым санкциям, но сам вправе применять их по отношению к другим субъектам. Соглашаясь с такой точкой зрения, С. А. Виноградов объясняет данный факт тем, что нет субъектов государственно-правовых отношений, стоящих выше их. А собственное должное поведение этих субъектов обеспечивается их позитивной ответственностью и умением следить самими же установленными правилами, исправлять ошибки, если они были допущены.

Е. А. Казьмина, разделяя вышеназванные точки зрения, полагает, что народ, прежде всего, является субъектом ответственности, поскольку он может

---

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2010 г. № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 9.

привлекать к ответственности выборных должностных лиц и депутатов, то есть народных избранников, не оправдавших его надежды.

В законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон о местном самоуправлении) предусматривается ответственность органов местного самоуправления перед населением. Соответственно, обоснованы рассуждения вышеуказанных авторов о характеристике народа как субъекта конституционно-правовой ответственности, но в качестве субъекта, который может призвать к ответственности должностных лиц местного самоуправления.

На наш взгляд, большим упущением является отсутствие возможности выступления с инициативой об отзыве депутата или выборного должностного лица конкретным институтом гражданского общества. Население все чаще бывает не так продвинуто в вопросах права, государственности и политики. Как правило, при возникновении конфликтных ситуаций, связанных с ущемлением своих прав, несправедливостью и произволом в деятельности государственных органов, они обращаются за помощью, как раз таки, к таким институтам: различным общественным объединениям, некоммерческим организациям, общественным палатам. Граждане ищут поддержки у тех, кто может защитить их права, представить их интересы. В таких случаях было бы вполне логично предоставить институтам гражданского общества защищать законные права и интересы населения путем инициации отзыва депутатов и выборных должностных лиц.

Сам процесс реализации на практике процедуры отзыва депутатов и выборных должностных лиц нельзя назвать простым. Это строго регламентированная законом сложная процедура, состоящая из нескольких этапов.

Первый этап – судебное разбирательство. Именно на этом этапе большинство инициатив отзыва и заканчивается, поскольку закон предусматривает удостоверить противоправность действий (бездействий) должностного лица как основание отзыва в судебном порядке. Но порядок обращения в суд с подобного рода заявлениями не предусмотрен ни в законодательстве федерального уровня, ни на уровне субъектов, ни в муниципальных образованиях. Кроме то-

го, не предусмотрен и порядок рассмотрения таких обращений судом.

На втором этапе необходимо создать инициативную группу граждан из числа населения, которая должна пройти регистрацию в избирательной комиссии. Необходимое количество граждан устанавливается на местном уровне, как правило, в уставе муниципального образования. Для успешного прохождения процедуры регистрации необходимо помимо прочих документов предоставить и вступившее в законную силу решение суда по вопросу обоснованности основания отзыва. Но на этом этапе тоже могут возникнуть большие проблемы организационно-технического характера, поскольку далеко не многие уставы муниципальных образований регламентируют процедуру регистрации таких инициатив. На основании отсутствия такой регламентации избирательная комиссия может отказать инициативной группе.

Примером таких неудачных попыток инициации отзыва может служить безуспешная инициация отзыва главы муниципального образования Викуловского муниципального района Тюменской области. Инициативной группе отказали в регистрации на основании отсутствия регламентации данной процедуры, решением<sup>35</sup> Викуловского районного суда Тюменской области такое решение избирательной комиссии было признано законным.

Если инициативной группе удастся пройти предшествующие этапы, ее ждет следующий - зарегистрированной группе необходимо собрать определенное количество подписей за ограниченный срок. Количество подписей и срок также должны регулироваться на местном уровне, то есть в большинстве случаев опять возникнет проблема отсутствия такой регламентации. Количество подписей в разных муниципальных образованиях значительно разнится: в некоторых необходимо собрать подписи не менее 50% избирателей округа, а в каких-то достаточно и 10%. На наш взгляд, такой разгон не способствует осуществлению принципа равенства прав граждан.

Помимо этого встает и вопрос о финансовом обеспечении данной проце-

---

<sup>35</sup>О признании незаконным отказа в регистрации инициативной группы [Электронный ресурс] : Решение Викуловского районного суда Тюменской области от 22 июля 2019 г. по административному делу № 2а-138/2019 к председателю территориальной избирательной комиссии Викуловского района, территориальной избирательной комиссии Викуловского района. URL : // <https://sudact.ru> / (дата обращения 21.05.2021).

дуры, которое должно осуществляться за счет заинтересованных в этой процедуре граждан или из средств специального фонда. Если данная процедура соблюдена, представительный орган выносит решение о проведении голосования.

На следующем этапе инициативной группе необходимо произвести организационные мероприятия по подготовке непосредственно к самому голосованию: формирование избирательных комиссий, участков голосования, списков избирателей, финансового фонда. После этого происходит назначение дня и времени голосования.

Следующим этапом является агитация, в ходе которой отзываемое должностное лицо также имеет право объясниться перед избирателями, попытаться прийти с ними к компромиссу.

После осуществляется непосредственно само голосование и подсчет результатов. Законодательно закреплён минимальный порог проголосовавших избирателей – не менее половины от зарегистрированных в избирательном округе. На наш взгляд, это слишком завышенное требование, если учесть всю сложность процедуры отзыва, включая наличие вступившего в законную силу решения о совершении отзываемым выборным лицом противоправных действий.

Таким образом, весьма сложная процедура осуществления отзыва, размытость, нечеткость, пробельность законодательства, регулирующего данный вопрос, фактически лишает граждан возможности практической реализации своего конституционного права отзывать депутатов и выборных должностных лиц. При таком положении дел существование отзыва как важного института демократического государства становится декларативным, избиратели лишены возможности оказывать воздействие на своих «избранников». Отзыв по определению является инструментом расширения прав и возможностей граждан, позволяющим им снимать с должности политиков, которые, по мнению избирателей, плохо справляются со своими обязанностями и не учитывают интересы избирателей, их избравших, или действия которых выглядят сомнительно с этической точки зрения. Поэтому отзыв должен играть роль реального защитного и пре-

вентивного механизма, позволяющего отстранять коррумпированных и безответственных лиц от политической власти.

### **2.3 Отзыв выборных должностных лиц как конституционно-правовая ответственность**

Термин «конституционно-правовая ответственность» на сегодняшний день не закреплен в действующем законодательстве. Конституционный Суд РФ, при использовании данного термина также не раскрывает его сущность. Однако анализ отдельных федеральных законов позволяет определить такие механизмы ответственности, которые характеризуют ее именно как конституционно-правовую.

Признаки, отличающие конституционно-правовую ответственность от других видов ответственности:

1. Её комплексный характер и сложный состав;
2. Латентный и не всегда определенный характер конституционной ответственности;
3. Специфика конституционных санкций.

Комплексный характер конституционной ответственности определяется тем, что в нее включаются три относительно самостоятельные направления:

- ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления перед населением в целом за осуществление полномочий, делегированных им народом;
- ответственность государства в целом за реализацию прав и свобод человека и гражданина, ответственность перед каждым конкретным человеком;
- ответственность отдельного лица или группы лиц за невыполнение своих конституционных обязанностей или за злоупотребление своими конституционными обязанностями.

Латентный характер конституционно-правовой ответственности проявляется в том, что помимо совокупности конституционно-правовых обязанностей субъекта конституционного правоотношения, она обусловлена еще и волей других субъектов этого правоотношения (как правило, граждан, народа).

Содержательная сторона конституционно-правовой ответственности как специфического вида юридической ответственности выражается во включении ее как отдельного элемента конституционно-правового статуса субъектов конституционных правовых отношений. При этом суть данного элемента состоит не только в запрете совершать действия или бездействовать в нарушение конституционно-правовой нормы, но и включает содержательную сторону полномочий.

Особенность конституционно - правовых санкций обусловлена тем, что ни один из других видов юридической ответственности не содержит в своем арсенале такие меры ответственности, как отзыв, отставка, роспуск.

Поскольку депутаты и выборные должностные лица осуществляют публичную власть от имени народа, одной из составляющих их правового статуса является юридическая ответственность, в том числе и перед избирателями. Прекращение должностных полномочий посредством отзыва - это своеобразная санкция за недобросовестное исполнение своих обязанностей, вверенных народом, как раз она и является мерой конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц.

Так или иначе, конституционная ответственность является специфическим видом юридической ответственности в общем, а значит, должна обладать всеми ее признаками.

Ю. А. Тихомиров отмечает, что конституционная ответственность отличается более широким содержанием в сравнении с другими видами юридической ответственности<sup>36</sup>. При этом он признает действие или бездействие субъекта конституционно-правовых отношений, совершенных в нарушение норм конституционного права основанием для привлечения должностного лица к конституционной ответственности. На наш взгляд, конституционная ответственность действительно является наиболее широким видом юридической ответственности, поскольку регулирует самый обширный круг общественных отношений. Кроме того, конституционно-правовые отношения регулируются раз-

---

<sup>36</sup> Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М. : Юринформцентр, 2001. С. 321.

личными нормативными правовыми актами разного уровня: от международного до местного.

В. А. Виноградов<sup>37</sup> подходит к определению оснований для привлечения к конституционно-правовой ответственности несколько иначе. Он подразделяет их на три вида:

- 1) нормативные;
- 2) фактические;
- 3) процессуальные.

Устанавливая при этом определенную иерархию среди названных оснований. Первичной он считает конституционно-правовую норму, за нарушение которой должна наступить ответственность. Вторичным является основание фактическое, то есть совершение конкретных действий (бездействий), противоречащих установленной конституционной норме. Третье основание – процессуальное, то есть процесс фактического применения санкции уполномоченными на то органами и должностными лицами.

На наш взгляд, такой подход к определению оснований конституционно-правовой ответственности слишком узкий. Позиция о том, что первичным основанием всегда является правовая норма не вызывает сомнений. Однако рассматривать фактическое основание лишь с точки зрения нарушения норм конституционного законодательства не оправданно, поскольку конституционные отношения выходят за эти рамки. Таким примером как раз и является отзыв, как мера конституционной ответственности, которая наступает не всегда только лишь на основании нарушений норм Конституции, существуют и иные основания, такие как утрата доверия избирателей, аморальное поведение должностного лица, а также совершение действий, противоречащих закону и не связанных с исполнением им своих должностных обязанностей.

А. А. Дабалаев утверждает, что в случаях, когда инстанцией конституционно-правовой ответственности является государство в лице своих органов или

---

<sup>37</sup> Виноградов В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран. М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. С. 102.

должностных лиц, основанием ответственности должно быть исключительно правонарушение. Такой императив, по его мнению, сможет способствовать гарантии от необоснованного привлечения к ответственности как проявления силового воздействия на «нижестоящих» во властной вертикали субъектов. Когда же инстанцией ответственности является народ России или его часть, объединенная на основе какого-либо критерия (например, население муниципального образования), то основание конституционно-правовой ответственности не должно носить формально-юридического характера<sup>38</sup>. Наш взгляд, такая точка зрения является справедливой, и, действительно, способствует защите прав и интересов должностных лиц от злоупотреблений со стороны. Однако по отношению к отзыву, представляется, реализация такого принципа не применима. Поскольку лишить депутата или выборного должностного лица полномочий в случае совершения им правонарушения представляется возможным более простым и менее затратным способом - решением правоприменительного органа.

Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин указывают, что основанием применения конституционно-правовой ответственности является действие или бездействие, которые причинили или могли причинить ущерб обществу или государству, независимо от того, были нарушены нормы конституционного права или нет<sup>39</sup>. На наш взгляд, такое основание конституционно-правовой ответственности слишком широкое и может быть расширительно истолковано, что недопустимо, когда речь идет о юридической ответственности как таковой. Кроме того, если субъект конституционных правоотношений совершает действия (бездействует) в нарушение норм иного отраслевого законодательства, такие правоотношения уже выходят за рамки конституционных, а, следовательно, и ответственность будет носить не конституционно-правовой характер.

М. П. Авдеенкова и Ю. А. Дмитриев рассматривают в качестве основания наступления любого вида ответственности нарушение выраженного в норме права обязательного правила поведения – правонарушение. По их мнению,

---

<sup>38</sup> Дабалаев А. А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

<sup>39</sup> Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. М., 2003.

нарушение каких-либо моральных, нравственных, политических норм не может рассматриваться как основание конституционной ответственности, если эти нормы не нашли соответствующего закрепления в нормах права<sup>40</sup>. Представляется, что такая точка зрения, напротив, подходит к пониманию ответственности слишком узко, что, на наш взгляд, недопустимо по отношению к такому специфическому конституционно-правовому институту как отзыв выборных лиц. Поскольку одним из субъектов его является народ, как единственный носитель власти, а другим – депутаты и выборные должностные лица, которым народ доверяет осуществление власти от своего имени, следует учитывать специфику данных правоотношений. На наш взгляд, недопустимо ограничивать ответственность выборных лиц лишь рамками соблюдения закона, поскольку они обязаны действовать активно и соответствовать занимаемой должности не только с формальной точки зрения, но и духовно, нравственно.

Как мера конституционно-правовой ответственности отзыв имеет сложную структуру, его можно рассматривать как в качестве негативной юридической ответственности, так и позитивной. Ключевым здесь является основание отзыва: если должностное лицо совершило противоправное деяние, речь будет идти об ответственности негативной. Но не всякое основание для отзыва является правонарушением, в таком случае речь будет идти о позитивной ответственности.

Сам процесс отзыва состоит из нескольких этапов, представляется, что такое усложнение процедуры носит определенную цель – реализацию гарантий, закрепленных в законодательстве, предоставляющих отзываемому должностному лицу возможность дать разъяснения избирателям. В случае удачного диалога с населением и прекращения процедуры отзыва до начала голосования, конституционная ответственность не наступает. То есть, отзыв на стадии возбуждения носит превентивный характер и должен способствовать пересмотру взглядов выборного должностного лица на свою работу.

---

<sup>40</sup> Авдеев М. П., Дмитриев Ю. А. Конституционное право в Российской Федерации : курс лекций. М., 2005. Т. 1. С. 120.

Полагаем, следует разобраться с тем, что является основанием для отзыва как меры конституционно-правовой ответственности. В юридической литературе не сложилось единого мнения относительно оснований юридической ответственности в целом, а, следовательно, такое же положение дел обстоит и с основаниями конституционно-правовой ответственности. Однако по этому поводу высказывался Конституционный Суд Российской Федерации, указывая на то, что основанием для отзыва может служить лишь непропорциональная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого выборным лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке<sup>41</sup>.

На основании этого, ФЗ № 131-ФЗ<sup>42</sup> закрепил единственное основание отзыва выборного должностного лица местного самоуправления - конкретные противоправные действия (бездействия) в случае их подтверждения в судебном порядке.

Какое противоправное действие (бездействие) должно совершить выборное должностное лицо при этом не уточняется. Условно их можно разделить на связанные с осуществлением выборным лицом своих полномочий и на не связанные с такими полномочиями.

Конституционный Суд РФ также высказался по этому вопросу, подчеркнув следующие моменты:

1. основания отзыва должны быть законодательно конкретизированы;
2. отзываемому лицу должна быть предоставлена возможность давать пояснения относительно существа оснований отзыва;
3. только при соблюдении вышеперечисленных условий возможно гарантировать защиту прав отзываемого лица, а, с другой стороны, обеспечить стабильность осуществления местного самоуправления.

Резюмируя свою позицию, КС РФ, еще раз указал, что расширительное толкование оснований отзыва выборного лица, при которой к ним отнесены не

---

<sup>41</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>42</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

конкретные действия (бездействия), а общая негативная оценка его деятельности, при которой не дается обоснование фактов, подлежащих проверке, не соответствует конституционным нормам права, а подобное регулирование может поставить под сомнение итоги выборов, в результате которых отзываемое выборное должностное лицо было избрано<sup>43</sup>.

Кроме того, видится, что отзыв как конституционно-правовая ответственность наступает лишь за противоправные действия, не наносящие большой вред общественным отношениям, поскольку за совершение серьезных противоправных деяний предусмотрены иные виды ответственности.

Если же отзыв рассматривается как политическая ответственность, то оценку необходимо давать непосредственно личности выборного должностного лица и его репутации. В таком случае установленного федеральным законодательством единственного основания отзыва недостаточно для реализации ответственности перед населением.

Насколько оправданно ставить возможность осуществления отзыва в такие узкие рамки остается вопросом. О. Е. Кутафин справедливо отмечает, что в случае недееспособности должностных лиц или органов справиться с возложенными на них обязанностями, выбрать правильный путь политики, отвечающий интересам общества и государства, можно считать оправданным применение конституционно-правовой ответственности к органам и лицам даже при отсутствии с их стороны формальных правонарушений<sup>44</sup>.

Модельный закон, выработанный научно-методическим советом Центральной Избирательной Комиссии Российской Федерации определяет в качестве оснований для отзыва:

- невыполнение депутатских полномочий;
- нарушение законодательства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов местного самоуправления;
- совершение действий, порочащих звание депутата.

---

<sup>43</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

<sup>44</sup> Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. С. 432.

Согласно действующему законодательству, субъекты Российской Федерации самостоятельны в формулировании оснований отзыва. В конце 1990-х – начале 2000-х годов многие субъекты Российской Федерации приняли специальные законы, регламентирующие общественные отношения по поводу отзыва депутатов и выборных должностных лиц. Однако в дальнейшем, в подавляющем большинстве, они утратили свою силу или их действие было приостановлено. Предполагалось, что положения этих законов перейдут в другие нормативные правовые акты, в том числе, в уставы муниципальных образований. Однако на практике все оказалось совсем иначе – некоторые из субъектов обошли этот вопрос стороной и не стали устанавливать конкретный перечень оснований в новых нормативных правовых актах (Волгоградская область<sup>45</sup>, Нижегородская область<sup>46</sup>). Хотя, на наш взгляд, учитывая специфику рассматриваемого института, регулирование вопросов отзыва выборных лиц должно осуществляться специальными нормативными правовыми актами, что являлось бы и логическим продолжением развития института отзыва, созданного в советском государстве.

Другие субъекты Российской Федерации в число оснований отзыва включают нарушение Конституции РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, выборным лицом любого уровня, а также устава муниципального образования и иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, выборным лицом местного самоуправления (Алтайский край<sup>47</sup>, Воронежская область<sup>48</sup>, Иркутская область<sup>49</sup>, Курская область<sup>50</sup>); невыполнение выборным лицом возложенных на него полномочий и (или) обязанностей (Кур-

---

<sup>45</sup> Закон Волгоградской области от 10 апреля 2000 г. № 390-ОД «Об отзыве депутата, выборного должностного лица органов местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. 2000. № 74 (23955).

<sup>46</sup> Закон Нижегородской области от 9 апреля 1997 г. № 68-З «Об отзыве депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» // Нижегородские новости. 1997. № 71.

<sup>47</sup> Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 08 июля 2003 г. № 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87 (ч. 1).

<sup>48</sup> Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 42-ОЗ «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц» // Коммуна. 2003. № 111.

<sup>49</sup> Закон Иркутской области от 10 января 2000 г. № 1-ОЗ «Об отзыве выборных лиц местного самоуправления в Иркутской области» // Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2000. № 32.

<sup>50</sup> Закон Курской области от 04 января 2003 г. № 3-ЗКО «Об отзыве выборных лиц местного самоуправления Курской области» // Курская правда. 2003. № 4-5.

ская, Сахалинская<sup>51</sup>, Саратовская<sup>52</sup>, Ульяновская области<sup>53</sup>); утрата доверия населения (Курская, Сахалинская область); утрата связи с избирателями; совершение действий порочащих звание выборного лица и умаляющих авторитет власти (Хабаровский край<sup>54</sup>, Еврейская автономная область<sup>55</sup>); невыполнение своей предвыборной программы (Ульяновская, Саратовская, Тюменская области<sup>56</sup>).

Некоторые субъекты РФ объединяют вышеперечисленные основания в одно – утрату доверия. По поводу формулировки данного основания отзыва в юридической науке ведутся дискуссии. Непонятно, что в таких случаях подразумевается под «утратой доверия» и в каких случаях она действительно имеет место быть достаточно весомой, чтобы превратиться в основание для отзыва выборного лица. И. А. Алексеев<sup>57</sup> справедливо утверждает, что формула «утрата доверия» - самая общая и не дает возможности определить ее причину.

На наш взгляд, об утрате доверия можно говорить лишь в тех случаях, когда население этим доверием депутата или выборное должностное лицо наделило, отдавая свой голос «за» него на выборах. Для завоевания такого доверия депутаты используют предвыборные программы и агитации. Соответственно утратой доверия, по нашему мнению, можно считать недобросовестное исполнение депутатом своих обязанностей в совокупности, в том числе не выполнение официальной предвыборной программы, утрате связи с избирателями, отказ от рассмотрения жалоб и заявлений.

Такая расплывчатая регламентация института отзыва может породить на

---

<sup>51</sup> Закон Сахалинской области от 5 октября 2000 г. - № 216 «Об отзыве депутатов Сахалинской областной Думы» // Губернские ведомости. 2000. № 206 (1108).

<sup>52</sup> Закон Саратовской области от 2 августа 2002 г. № 97-ЗСО «Об отзыве депутата Саратовской областной Думы» // Собрание законодательства Саратовской области. 2002. № 8. С. 1096.

<sup>53</sup> Закон Ульяновской области от 7 сентября 2003 г. № 039 – ЗО «Об отзыве депутата Законодательного Собрания Ульяновской области» // Народная газета. 2003. № 108. С. 5.

<sup>54</sup> Закон Хабаровского края от 1 октября 1997 г. № 51 «Об отзыве главы муниципального образования в Хабаровском крае» // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы. 1997 г. № 8 (ч. 2).

<sup>55</sup> Закон Еврейской автономной области от 28 июля 1999 г. № 126-ОЗ « О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления Еврейской автономной области» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. 1999. № 5. С. 6-7.

<sup>56</sup> Закон Тюменской области от 23 апреля 2001 г. № 331 «Об отзыве депутата Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. 2001. № 5 (ч. 1).

<sup>57</sup> Алексеев И. А. Правовая природа ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления Южного федерального округа // Известия вузов. Северо-кавказский регион. Общественные науки. 2003. № 3. С. 89.

практике неправильную интерпретацию своего права гражданами и, как следствие, попытки злоупотребления возможностью лишения полномочий неугодного должностного лица. Для того чтобы предотвратить это, на наш взгляд, необходимо законодательно закрепить основные принципы осуществления процедуры отзыва.

В первую очередь, это принцип законности. Как и во всех других правоотношениях, субъекты должны строго следовать закону. Еще одним принципом осуществления отзыва должен стать принцип гласности. Поскольку это публично-правовые отношения, а субъектами осуществления процедуры отзыва по умолчанию являются все избиратели округа, - она должна проходить открыто, гласно, с привлечением СМИ и общественности. Еще одним принципом, обеспечивающим отзыв как меру конституционно-правовой ответственности, должен быть принцип обоснованности.

Закрепление указанных принципов на законодательном уровне позволит предотвратить злоупотребление правом отзывать со стороны избирателей. Отзыв должен быть не повсеместным инструментом давления на представителей власти, депутатов и выборных должностных лиц, а лишь крайней мерой, когда иные способы воздействия исчерпаны и не принесли желаемого результата.

Кроме того, стоит отметить и то, что отзыв выборных лиц не должен быть инструментом ограничения самостоятельности осуществления депутатами и выборными должностными лицами своих профессионально-представительских полномочий и возможности самостоятельного усмотрения такими лицами, поскольку они обязаны действовать в законодательно установленных рамках и по определению уже связаны в своих действиях волей народа, их избравшего.

Несмотря на очевидные потенциальные выгоды отзыва, риски, связанные с этой процедурой, также весьма значительны. Если не дать точного определения отзыва и не ввести его официально, то он 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 ста-

нет 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 отстраненным гражданами от должности.

### 3 СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ОТЗЫВА ВЫБОРНЫХ ЛИЦ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ И ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

#### 3.1 Оценка современного состояния отзыва выборных должностных лиц в России

Как отмечалось нами ранее, на сегодняшний день институт отзыва в Российской Федерации сохранил свое существование только на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. И на то есть некоторые причины, существенно отличающиеся от существовавших в советский период.

Политики и ученые высказывают разные мнения по поводу необходимости рассматриваемого института как такового. По мнению одних, он является необходимым элементом в демократическом обществе, позволяющим гражданам принимать непосредственное участие в формировании легитимной власти, избавляться от недобросовестно исполняющих свои обязанности должностных лиц.

Вторые рассматривают институт отзыва как посягающий на конституционный строй, антидемократичекый и присущий лишь странам с тоталитарным режимом. Ряд практиков и ученых высказываются в пользу искоренения данного института ввиду его не востребованности и бесполезности.

В советском государстве, несмотря на весьма сложную в реализации процедуру, была закреплена возможность отозвать депутатов Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных и автономных республик, то сейчас положение дел обстоит совсем иначе. Депутаты Государственной Думы избираются на основе разных избирательных систем: половина депутатов в рамках мажоритарной системы по одномандатным избирательным округам, другая половина – по системе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу, что как раз и делает невозможным применение к ним отзыва как меры ответственности, поскольку они находятся в неравных условиях. Такая же ситуация обстоит и с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации.

Получается, что реальное закрепление получила лишь процедура отзыва депутатов, членов выборного органа и выборных должностных лиц местного уровня, поскольку за ними закреплен императивный мандат.

Настоящая Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 г. не закрепляет напрямую возможность отзыва выборных лиц. Однако, по смыслу ее статей 3, 32, 130<sup>58</sup> предполагается необходимость нормативного закрепления рассматриваемого института.

Так, согласно ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление осуществляется непосредственно населением путем выборов, референдума и иных форм прямого участия в осуществлении местного самоуправления. Полагаем, что формулировка «и иных форм» по смыслу включает в себя в том числе и отзыв, поскольку Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что голосование по отзыву проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения местного референдума, таким образом, форма прямого участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренная Конституцией РФ (референдум), и непосредственное выражение воли населения муниципального образования (голосование) совпадает, на наш взгляд, с отзывом.

Учитывая данное обстоятельство, Федеральный Закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ<sup>59</sup> позволил муниципальным образованиям самостоятельно определять порядок отзыва депутатов органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и выражения им недоверия.

Кроме того, нормативное закрепление институт отзыва депутатов и должностных лиц получил и в актах Центральной избирательной комиссии РФ, научно-методическим советом которой были разработаны два модельных закона, имеющих рекомендательный характер для всех субъектов Российской Фе-

---

<sup>58</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. июль 2020. № 144.

<sup>59</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. сен. 1995.

дерации и муниципальных образований: «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>60</sup> и «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления»<sup>61</sup>.

Общие положения об отзыве депутатов и выборных должностных лиц устанавливаются статьей 24 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>62</sup>. Регламентация оснований отзыва осуществляется на региональном и местном уровнях. Порядок проведения отзыва устанавливается Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

На основе вышеизложенного можно сделать вывод, что правовое регулирование института отзыва выборных должностных лиц является областью самостоятельной регламентации муниципальных образований и субъектов РФ. Здесь возможно несколько вариантов его закрепления: в уставе муниципального образования; отсылки к регламентирующему данный вопрос закону субъекта Российской Федерации. Стоит отметить, что отсутствие в субъекте Российской Федерации закона, регулирующего вопросы отзыва, не является препятствием для их урегулирования на местном уровне. По этому вопросу высказывался Верховный Суд Российской Федерации, подтвердив право муниципальных образований закреплять в уставах отзыв выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе глав муниципальных образований, даже при отсутствии в законах субъектов Российской Федерации норм о порядке отзыва

---

<sup>60</sup> Модельный закон «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Одобрен на заседании Научно-методического совета при центральной избирательной комиссии Российской Федерации 15 апреля 1998 г. // Вестник Центральной избирательной комиссии. 1998. № 7 (61). С. 108-128.

<sup>61</sup> Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1999. № 1 (67). С. 37-57.

<sup>62</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2003. - № 40. Ст. 3822.

этих лиц.<sup>63</sup>

Однако большинство муниципальных образований на сегодняшний день пошли по простому пути и не стали детально регламентировать в своих уставах процедуру отзыва, делая ссылку на федеральное законодательство и на нормативные правовые акты субъекта в этой области. Как правило, нормы, касающиеся отзыва выборных должностных лиц на местном и региональном уровне оказываются скопированными с Федерального закона № 131.

Такие пробелы в законодательстве, а также весьма сложная процедура отзыва, установленная федеральным законодательством, фактически превращают отзыв в неработающий механизм.

Отзыв выборных должностных лиц на современном этапе является малоизученным институтом конституционного права. Как мера конституционно-правовой ответственности и конституционное право граждан он не имеет практической реализации в силу несовершенства российского законодательства в данной сфере общественных отношений.

### **3.2 Проблемы реализации отзыва выборных должностных лиц в России на современном этапе и пути их преодоления**

На протяжении всего периода своего существования и развития в России институт отзыва должностных лиц не имел правового регулирования процедуры и оснований отзыва, который не являлся бы центром дискуссий и критики. Реализация данного института конституционного права на практике всегда сталкивалась с некоторыми проблемами.

Одной из первостепенных причин отсутствия возможности воплощения в жизнь отзыва депутатов и должностных лиц является недостаточно регламентированное правовое регулирование оснований и процедуры отзыва. Несмотря на сравнительно длительное существование данного института в России, законодатель до сих пор не счел нужным урегулировать механизм его реализации на федеральном уровне путем принятия специального законодательного норма-

---

<sup>63</sup> Обзор судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник ВАС Российской Федерации. 2000. № 1.

тивно-правового акта. Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации»<sup>64</sup> порядок отзыва выборных должностных лиц также не урегулирован. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131<sup>65</sup> тоже не дает детальной регламентации данного вопроса, лишь вскользь упоминая институт отзыва в нескольких статьях, и те отсылают нас к другим нормативно-правовым актам (в частности, к Федеральному закону от 12.06.2002 г. № 67<sup>66</sup>).

Затруднения вызывает определение оснований отзыва выборных должностных лиц, в том числе и по причине многоуровневого правового регулирования данного вопроса. В соответствии с ФЗ № 131<sup>67</sup>, единственным основанием отзыва, закрепленным федеральным законодательством, является совершение противоправных действий (бездействий) либо принятие противоправных решений депутатом или выборным должностным лицом. Однако, поскольку в соответствии с п. «н» ст. 72 Конституции РФ данный вопрос находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов, многие субъекты РФ выдвигают и свои основания для реализации отзыва – например, утрату доверия избирателей. При этом стоит отметить, что такое основание для отзыва выборного лица, как раз не нашло отражения в новом принятом законе № 131-ФЗ<sup>68</sup> (в отличие от действующего ранее ФЗ № 154-ФЗ). Что в таком случае подразумевается под «утратой доверия» как основания отзыва тоже остается неясным. Да и вообще, использование такой формулировки, на наш взгляд, может поставить под сомнение результаты выборов должностных лиц, поскольку избиратели, проголосовав «за должностное лицо» уже выразили свое полное доверие. Усматривается, что это очень субъективное основание, для возможности при-

---

<sup>64</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>65</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>66</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

менения которого требуется подробная законодательная регламентация.

Еще одной стороной проблемы многоуровневой регламентации является то, что федеральное законодательство отчасти переложило ответственность, закрепив за муниципальными образованиями право самостоятельного нормативно-правового регулирования процедуры отзыва. Однако, поскольку это право, а не обязанность, многие муниципальные образования так и остались без такой регламентации.

Возможность реализации права на отзыв выборного должностного лица зависит и от избирательной системы в каждом конкретном субъекте РФ и муниципальном образовании. Если при мажоритарной системе все более или менее понятно, то привести в жизнь такое право в пропорциональной системе представляется затруднительным. Решающим моментом стало внесение в 2011 году изменений в норму, регулиющую отзыв депутатов и должностных лиц, установившую запрет на отзыв депутата, если представительный орган (или его часть) были избраны по партийным спискам. Данный запрет распространился даже на депутатов, избранных по мажоритарным округам. Введение таких новшеств практически исключило возможность реализации важного механизма контроля за избранниками народа и осуществления непосредственной демократии – отзыва выборных лиц. Преодолеть такое практически замороженное состояние, на наш взгляд, возможно по нескольким сценариям: например, представляется, что на голосование в таком случае должен вставать полный партийный список депутатов; или же партии необходимо самой отозвать таких депутатов; либо на голосование выдвигать непосредственно кандидатуру самого такого депутата. В любом случае, результаты такого отзыва будут отчасти необъективны и вызывать сомнения.

Еще одной проблемой остается неясность вопроса о том, какую роль должен играть суд в процедуре отзыва, здесь мнения ученых значительно разнятся: одни утверждают, что необходимо исключить возложение решение политических вопросов на судебную систему, другие же, напротив, стоят на позиции недопустимости решения вопроса о досрочном прекращении полномо-

чий должностных лиц посредством отзыва простыми гражданами, не обладающими достаточными знаниями в области юриспруденции.

На сегодняшний день, в соответствии с федеральным законодательством, основанием отзыва может стать противоправное действие (бездействие) либо принятие противоправных решений депутатом или должным лицом лишь при условии, что их противоправность подтверждена в судебном порядке. Насколько оправданна такая норма, остается вопросом. По логике вещей, поскольку должностные лица и депутаты наделяются полномочиями народом и являются его представителями, то и лишаться полномочий они должны по воле народа, а не государственной власти, одной из ветвей которой и является власть судебная. В то же время, отдать столь важный вопрос на исключительное усмотрение народа тоже не видится правильным, поскольку факт нарушения законодательства со стороны выборного лица не всегда является доказанным, а обвинение юридически обоснованным.

Кроме того, известный факт, что любое судебное разбирательство всегда ресурсозатратно. По этой причине необходимо четко определить, кто и в каких случаях имеет право обращаться в судебные органы для решения вопроса о возможности лишения полномочий выборных лиц, а в каких случаях осуществить процедуру отзыва возможно во внесудебном порядке.

На практике, по нашему мнению, необходимо соблюдать баланс между такими противоположными положениями: не нагружать судебную систему, если без нее можно легко обойтись в решении того или иного вопроса и непременно обращаться за помощью к профессиональным судьям, если собственными силами вопрос решить невозможно.

Таким образом, для того, чтобы отзыв депутата и выборных должностных лиц, как конституционно-правовой институт, стал реальным способом регулирования действий и решений «народных избранников», необходимо устранить существующие пробелы и коллизии в правовом регулировании данного вопроса.

Прежде всего, стоит признать, что отсутствие специального законода-

тельного акта на федеральном уровне уже не есть норма. Россия давно прошла тот исторический этап развития, когда запроса на реализацию механизма отзыва депутата у населения не возникало и возникнуть не могло. На сегодняшний же день все больше людей проявляют свою гражданскую позицию, принимают активное участие в жизни общества и государства, стремятся реализовывать свои права, в том числе и политические. Поэтому детально регламентированный механизм отзыва, на сегодняшний день, необходим как условие существования истинной демократии в стране.

Детальная законодательная регламентация при этом предполагает не перекладывание ответственности на государственные органы субъектов и органы местного самоуправления, а принятие самостоятельного специального законодательного акта федерального уровня. Безусловно, многоуровневое регулирование имеет место быть, но лишь в части, касающейся особенностей устройства органов власти и органов местного самоуправления, а также непосредственной реализации отзыва на практике.

Отзыв должен стать реально работающим механизмом контроля и регулирования работы народных избранников. Лишь при таком раскладе население сможет доверять выборным лицам полностью, а участие в очередной процедуре выборов у него не будет вызывать сомнений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рецепция института отзыва в XVIII-XIX веках буржуазными государствами, в том числе и Россией, произошла под воздействием социально-политических факторов, сложившихся на стыке эпох. Этот период считается началом формирования института отзыва в современном его понимании. Россия значительно отставала от других европейских стран в развитии государственности и права, соответственно и на путь становления демократических институтов, одним из которых и является отзыв депутатов и выборных должностных лиц, встала позже. Указанные обстоятельства позволили учесть опыт европейских стран в вопросах регулирования рассматриваемого института.

Впервые в России институт отзыва получил нормативное закрепление в 1917 году в одном из первых Декретов Всероссийского центрального исполнительного комитета «О праве отзыва делегатов». Первопричиной такого официального закрепления института отзыва выборных лиц в России в советский период стали результаты выборов в Учредительное собрание 1917 года, породившие поиск политическими лидерами законного механизма избавления от неуместных правых депутатов.

В последующие годы отзыв, несмотря на законодательное закрепление во всех Конституциях СССР и РСФСР, а также в специальных законах, носил декларативный характер, за редким исключением его применения в политических интересах правящей элиты.

После распада СССР, законодательные органы Российской Федерации весьма расплывчато закрепили право отзыва должностных лиц, переложив ответственность нормативного регулирования оснований и процедуры отзыва на законодательные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Которые, в свою очередь, в большинстве своем, пошли легким путем и переняли положения федерального закона, не устанавливая детальной регламентации отзыва.

Отчасти по этой причине, в науке и законодательстве Российской Федера-

ции до сих пор не выработано единого понятия отзыва. Одни авторы рассматривают отзыв депутатов и выборных должностных лиц как процедуру, другие – как меру ответственности, третьи – как конституционное право граждан. Однако природа отзыва (его сущность) носит тройственный характер. В связи с этим, рассматривать институт отзыва вне комплексного подхода, то есть лишь с одной из сторон, на наш взгляд, - ошибочно. Необходимо проводить комплексный анализ института отзыва депутатов и выборных должностных лиц, рассматривая его и как процесс с результатом, и как меру юридической ответственности и как одно из важнейших конституционных прав граждан. Обобщая разные подходы к понятию отзыва, его можно определить как меру юридической ответственности выборного должностного лица, представляющую собой процесс досрочного принудительного лишения выборного должностного лица его полномочий в результате осуществления избирателями, наделившими его такими полномочиями, своего конституционного права прямого волеизъявления путем принятия решения (голосования).

Отзыв как конституционное право граждан является составным элементом избирательных прав граждан, а его закрепление на законодательном уровне и возможность реализации на практике – условием существования в стране истинной демократии.

Процесс отзыва выборного лица в Российской Федерации представляет собой строго регламентированную законом процедуру, состоящую из нескольких этапов, реализовать которую на практике зачастую не представляется возможным в силу ряда причин. Самой распространенной из них является отсутствие должного нормативного правового регулирования на местном уровне, хотя по смыслу положений федерального законодательства, такое регулирование предполагается. Таким образом, весьма сложная процедура осуществления отзыва, размытость, нечеткость, пробельность нормативных правовых актов, регулирующих данный вопрос, фактически лишает граждан возможности практической реализации своего конституционного права.

Отзыв как мера специфической юридической (конституционной) ответ-

ственности является составным элементом правового статуса депутатов и выборных должностных лиц. Она выражается в прекращении должностных полномочий депутатов и выборных должностных лиц в случае удачно осуществленной процедуры отзыва.

Затруднения вызывает определение оснований отзыва депутатов и выборных должностных лиц, в том числе и по причине многоуровневого правового регулирования данного вопроса. Субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельного определения и закрепления оснований для отзыва, в связи с чем отсутствует единообразие в данном вопросе. На основании этого, закрепленного на федеральном уровне единственного и весьма расплывчатого основания отзыва – совершение конкретных противоправных действий (бездействий) в случае подтверждения их в судебном порядке, на наш взгляд, недостаточно. Такая разнообразная регламентация оснований отзыва может приводить к неправильному интерпретированию гражданами своего права на отзыв и злоупотреблению им.

В целях избегания указанных последствий, на наш взгляд, необходимо закрепить принципы осуществления процедуры отзыва: законности, гласности и обоснованности. В противном случае, несмотря на очевидные потенциальные выгоды отзыва, риски, связанные с этой процедурой, останутся на весьма значительном уровне. В отсутствии должной регламентации он легко может превратиться в оружие политической борьбы.

На современном этапе несовершенства российского законодательства в области регулирования отзыва депутатов и выборных должностных лиц фактически превратили рассматриваемый институт из реально работающего (как это было при советской власти, хотя и с некоторыми нюансами) механизма осуществления народом своей власти, выражения своей воли, в декларативные нормы.

Проблем, встречающихся на пути реализации отзыва выборных лиц, не мало. Это и те, что вытекают из многоуровневой регламентации рассматриваемого института, - неоднородность, разрозненность иногда и противоречивость

друг другу нормативных правовых актов различных уровней. И, так называемое, перекалывание (делегирование) ответственности за нормативное регулирование отзыва депутатов и выборных должностных лиц на «плечи» муниципальных образований. И нежелание последних осуществлять такое правовое регулирование своими силами.

Еще одной проблемой является законодательно закрепленный запрет на отзыв депутатов и должностных лиц, если представительный орган (его часть) были избраны по партийным спискам.

Кроме того, до сих пор не решена роль судов в реализации отзыва на практике. Федеральный закон закрепил обязательность судебного решения как гарантии обоснованности отзыва, однако регламент рассмотрения таких обращений судом до сих пор не определен (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов российской Федерации и муниципальных образований).

Для того чтобы отзыв стал реально работающим механизмом осуществления народом своей власти, необходимо устранить существующие на сегодняшний день пробелы в нормативных правовых актах, регламентирующих рассматриваемый институт. Лишь детальная регламентация отзыва депутатов и выборных должностных лиц на всех уровнях законодательства «оживит» отзыв и перенесет его из разряда декларативных норм в реально действующий и востребованный обществом механизм осуществления власти, выражения воли и недоверия. Лишь в этом случае можно будет говорить о существовании истинной демократии в стране.

При этом видится, что многоуровневое нормативное правовое регулирование института отзыва выборных лиц имеет право на существования и даже необходимо. Но осуществляться оно должно специально разработанным федеральным нормативным правовым актом и принятыми на его основе специальными законами субъектов РФ, уточняющими и дополняющими первый.

На наш взгляд, решить большинство вопросов, встающих на пути реализации отзыва, можно путем введения обязанности муниципальных образований принять специальные правовые акты, дающие детальную регламентацию осу-

ществления процедуры отзыва, и его оснований или же закрепить такие положения в своих уставах. Такое решение может быть критично оценено с той точки зрения, что органы местного самоуправления отделены от органов государственной власти и независимы от них. А, следовательно, установление такого рода нормативных положений противоречит основным принципам устройства государства. Однако, на наш взгляд, когда вопрос касается гарантированности одного из самых важных конституционных прав – права на осуществление народовластия, сомнения в необходимости такого шага отпадают.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. - июль 2020. - № 144.

2 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от 11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 19.06.2004 № 53-ФЗ, от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 31.12.2005 № 202-ФЗ, от 31.12.2005 № 203-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 12.07.2006 № 106-ФЗ, от 18.07.2006 № 111-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 25.10.2006 № 172-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. 18.10.2007), от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 23.03.2007 № 37-ФЗ, от 26.04.2007 № 63-ФЗ, от 10.05.2007 № 69-ФЗ, от 18.06.2007 № 101-ФЗ, от 19.07.2007 № 133-ФЗ, от 21.07.2007 № 191-ФЗ, от 21.07.2007 № 194-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 29.03.2008 № 30-ФЗ, от 14.07.2008 № 118-ФЗ, от 22.07.2008 № 141-ФЗ, от 22.07.2008 № 157-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.11.2008 № 221-ФЗ, от 03.12.2008 № 249-ФЗ, от 25.12.2008 № 274-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 09.02.2009 № 4-ФЗ, от 05.04.2009 № 41-ФЗ, от 18.07.2009 № 175-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 17.12.2009 № 319-ФЗ, от 17.12.2009 № 326-ФЗ, от 29.03.2010 № 29-ФЗ, от 05.04.2010 № 40-ФЗ, от 05.04.2010 № 42-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 04.06.2010 № 118-ФЗ, от 27.07.2010 № 191-ФЗ, от 28.09.2010 № 243-ФЗ, от 04.10.2010 № 261-ФЗ, от 08.11.2010 № 293-ФЗ, от 15.11.2010 № 296-ФЗ, от 15.11.2010 № 297-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ, от 23.12.2010 № 369-ФЗ, от 23.12.2010 № 376-ФЗ, от 28.12.2010 № 406-ФЗ, от 21.04.2011 № 69-ФЗ, от 27.06.2011 № 157-ФЗ, от 01.07.2011 № 170-ФЗ, от

11.07.2011 № 192-ФЗ, от 18.07.2011 № 224-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от  
19.07.2011 № 246-ФЗ, от 25.07.2011 № 263-ФЗ, от 21.11.2011 № 326-ФЗ, от  
21.11.2011 № 329-ФЗ, от 21.11.2011 № 331-ФЗ, от 30.11.2011 № 361-ФЗ, от  
30.11.2011 № 364-ФЗ, от 07.12.2011 № 417-ФЗ, от 28.02.2012 № 10-ФЗ, от  
29.02.2012 № 15-ФЗ, от 23.04.2012 № 34-ФЗ, от 02.05.2012 № 40-ФЗ, от  
28.07.2012 № 137-ФЗ, от 01.12.2012 № 210-ФЗ, от 03.12.2012 № 231-ФЗ, от  
03.12.2012 № 234-ФЗ, от 03.12.2012 № 244-ФЗ, от 25.12.2012 № 271-ФЗ, от  
02.04.2013 № 30-ФЗ, от 05.04.2013 № 55-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от  
07.05.2013 № 104-ФЗ, от 07.06.2013 № 117-ФЗ, от 07.06.2013 № 118-ФЗ, от  
07.06.2013 № 120-ФЗ, от 02.07.2013 № 176-ФЗ, от 02.07.2013 № 178-ФЗ, от  
02.07.2013 № 185-ФЗ, от 30.09.2013 № 264-ФЗ, от 22.10.2013 № 284-ФЗ, от  
02.11.2013 № 303-ФЗ, от 25.11.2013 № 317-ФЗ, от 21.12.2013 № 359-ФЗ, от  
21.12.2013 № 371-ФЗ, от 28.12.2013 № 416-ФЗ, от 28.12.2013 № 445-ФЗ, от  
21.02.2014 № 19-ФЗ, от 12.03.2014 № 28-ФЗ, от 12.03.2014 № 29-ФЗ, от  
02.04.2014 № 70-ФЗ, от 27.05.2014 № 136-ФЗ, от 23.06.2014 № 165-ФЗ, от  
28.06.2014 № 191-ФЗ, от 21.07.2014 № 255-ФЗ, от 21.07.2014 № 256-ФЗ, от  
14.10.2014 № 307-ФЗ, от 22.10.2014 № 315-ФЗ, от 04.11.2014 № 328-ФЗ, от  
29.12.2014 № 458-ФЗ, от 31.12.2014 № 519-ФЗ, от 03.02.2015 № 6-ФЗ, от  
08.03.2015 № 23-ФЗ, от 30.03.2015 № 63-ФЗ, от 30.03.2015 № 64-ФЗ, от  
06.04.2015 № 76-ФЗ, от 06.04.2015 № 77-ФЗ, от 29.06.2015 № 156-ФЗ, от  
29.06.2015 № 174-ФЗ, от 13.07.2015 № 233-ФЗ, от 13.07.2015 № 254-ФЗ, от  
05.10.2015 № 274-ФЗ, от 05.10.2015 № 285-ФЗ, от 03.11.2015 № 303-ФЗ, от  
28.11.2015 № 354-ФЗ, от 30.12.2015 № 446-ФЗ, от 30.12.2015 № 447-ФЗ, от  
09.03.2016 № 66-ФЗ, от 02.06.2016 № 159-ФЗ, от 23.06.2016 № 197-ФЗ, от  
03.07.2016 № 289-ФЗ, от 03.07.2016 № 298-ФЗ, от 28.12.2016 № 465-ФЗ, от  
28.12.2016 № 505-ФЗ, от 28.03.2017 № 42-ФЗ, от 01.05.2017 № 98-ФЗ, от  
01.06.2017 № 104-ФЗ, от 07.06.2017 № 107-ФЗ, от 29.07.2017 № 216-ФЗ, от  
29.07.2017 № 227-ФЗ, от 29.07.2017 № 279-ФЗ, от 29.07.2017 № 280-ФЗ, от  
30.10.2017 № 299-ФЗ, от 05.12.2017 № 392-ФЗ, от 29.12.2017 № 442-ФЗ, от  
29.12.2017 № 443-ФЗ, от 31.12.2017 № 503-ФЗ, от 05.02.2018 № 12-ФЗ, от

05.02.2018 № 15-ФЗ, от 18.04.2018 № 76-ФЗ, от 04.06.2018 № 147-ФЗ, от 29.07.2018 № 245-ФЗ, от 29.07.2018 № 267-ФЗ, от 03.08.2018 № 320-ФЗ, от 03.08.2018 № 340-ФЗ, от 27.12.2018 № 498-ФЗ, от 27.12.2018 № 528-ФЗ, от 06.02.2019 № 3-ФЗ, от 18.03.2019 № 36-ФЗ, от 01.05.2019 № 94-ФЗ, от 02.08.2019 № 313-ФЗ, от 16.10.2019 № 336-ФЗ, от 27.12.2019 № 447-ФЗ, от 27.02.2020 № 27-ФЗ, от 24.04.2020 № 147-ФЗ, от 24.04.2020 № 148-ФЗ, от 23.05.2020 № 154-ФЗ, от 13.07.2020 № 194-ФЗ, от 09.11.2020 № 370-ФЗ, от 22.12.2020 № 454-ФЗ, от 29.12.2020 № 464-ФЗ, от 30.12.2020 № 510-ФЗ, от 30.12.2020 № 524-ФЗ, от 24.02.2021 № 20-ФЗ, от 09.03.2021 № 42-ФЗ, от 30.04.2021 № 117-ФЗ, от 26.05.2021 № 155-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П, Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

3 Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (в ред. Федеральных законов от 27.09.2002 № 119-ФЗ, от 23.06.2003 № 83-ФЗ, от 04.07.2003 № 97-ФЗ, от 04.07.2003 № 102-ФЗ, от 07.06.2004 № 46-ФЗ, от 12.08.2004 № 99-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 29.06.2005 № 69-ФЗ, от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 12.07.2006 № 106-ФЗ, от 12.07.2006 № 107-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ, от 05.12.2006 № 225-ФЗ, от 30.12.2006 № 274-ФЗ, от 30.01.2007 № 6-ФЗ, от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 20.04.2007 № 62-ФЗ, от 26.04.2007 № 64-ФЗ, от 24.07.2007 № 211-ФЗ, от 24.07.2007 № 214-ФЗ, от 22.07.2008 № 149-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.11.2008 № 222-ФЗ, от 25.12.2008 № 274-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 30.12.2008 № 322-ФЗ, от 09.02.2009 № 3-ФЗ, от 05.04.2009 № 42-ФЗ, от 12.05.2009 № 94-ФЗ, от 03.06.2009 № 108-ФЗ, от 19.07.2009 № 196-ФЗ, от 19.07.2009 № 203-ФЗ, от 09.11.2009 № 250-ФЗ, от 27.12.2009 № 357-ФЗ, от 22.04.2010 № 63-ФЗ, от 31.05.2010 № 112-ФЗ, от 04.06.2010 № 117-ФЗ, от 01.07.2010 № 133-ФЗ, от 27.07.2010 № 222-ФЗ, от 04.10.2010 № 263-ФЗ, от 28.12.2010 № 404-ФЗ, от 08.03.2011 № 34-ФЗ, от

20.03.2011 № 38-ФЗ, от 14.06.2011 № 143-ФЗ, от 11.07.2011 № 200-ФЗ, от 23.07.2011 № 259-ФЗ, от 25.07.2011 № 262-ФЗ, от 25.07.2011 № 263-ФЗ, от 20.10.2011 № 287-ФЗ (ред. 02.05.2012), от 02.05.2012 № 40-ФЗ, от 02.05.2012 № 41-ФЗ, от 02.10.2012 № 157-ФЗ, от 16.10.2012 № 173-ФЗ, от 03.12.2012 № 238-ФЗ, от 02.04.2013 № 30-ФЗ, от 05.04.2013 № 40-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 21.10.2013 № 283-ФЗ, от 02.11.2013 № 303-ФЗ, от 21.12.2013 № 364-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 03.02.2014 № 14-ФЗ, от 21.02.2014 № 19-ФЗ, от 02.04.2014 № 51-ФЗ, от 05.05.2014 № 94-ФЗ, от 05.05.2014 № 95-ФЗ, от 04.06.2014 № 146-ФЗ, от 14.10.2014 № 306-ФЗ, от 24.11.2014 № 355-ФЗ, от 01.12.2014 № 419-ФЗ, от 03.02.2015 № 8-ФЗ, от 06.04.2015 № 75-ФЗ, от 13.07.2015 № 231-ФЗ, от 05.10.2015 № 285-ФЗ, от 05.10.2015 № 287-ФЗ, от 03.11.2015 № 302-ФЗ, от 15.02.2016 № 29-ФЗ, от 09.03.2016 № 65-ФЗ, от 09.03.2016 № 66-ФЗ, от 05.04.2016 № 92-ФЗ, от 28.12.2016 № 474-ФЗ, от 28.12.2016 № 505-ФЗ, от 03.04.2017 № 64-ФЗ, от 01.06.2017 № 104-ФЗ, от 05.02.2018 № 1-ФЗ, от 18.04.2018 № 83-ФЗ, от 03.07.2018 № 184-ФЗ, от 11.12.2018 № 464-ФЗ, от 27.12.2018 № 550-ФЗ, от 29.05.2019 № 104-ФЗ, от 27.02.2020 № 27-ФЗ, от 01.04.2020 № 98-ФЗ, от 23.05.2020 № 153-ФЗ, от 23.05.2020 № 154-ФЗ, от 31.07.2020 № 267-ФЗ, от 09.03.2021 № 43-ФЗ, от 05.04.2021 № 89-ФЗ, от 20.04.2021 № 91-ФЗ, от 30.04.2021 № 115-ФЗ, от 04.06.2021 № 157-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 24.12.2002 № 176-ФЗ, Постановлением Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П, Федеральным законом от 23.12.2003 № 186-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 25.02.2004 № 4-П, от 14.11.2005 № 10-П, Федеральным законом от 24.11.2008 № 207-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П, от 22.04.2013 № 8-П, от 10.10.2013 № 20-П, от 15.04.2014 № 11-П, от 16.12.2014 № 33-П, от 12.03.2021 № 6-П) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 24. - Ст. 2253.

4 Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 № 53-ФЗ, от 12.08.2004 № 99-ФЗ, от

28.12.2004 № 183-ФЗ, от 28.12.2004 № 186-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 30.12.2004 № 211-ФЗ (ред. 26.12.2005), от 18.04.2005 № 34-ФЗ, от 29.06.2005 № 69-ФЗ, от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 21.07.2005 № 97-ФЗ, от 12.10.2005 № 129-ФЗ, от 27.12.2005 № 198-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 31.12.2005 № 206-ФЗ, от 02.02.2006 № 19-ФЗ, от 15.02.2006 № 24-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 18.07.2006 № 120-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 16.10.2006 № 160-ФЗ, от 01.12.2006 № 198-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ, от 02.03.2007 № 24-ФЗ, от 26.04.2007 № 63-ФЗ, от 10.05.2007 № 69-ФЗ, от 15.06.2007 № 100-ФЗ, от 18.06.2007 № 101-ФЗ, от 21.07.2007 № 187-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 04.11.2007 № 253-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 08.11.2007 № 260-ФЗ, от 10.06.2008 № 77-ФЗ, от 23.07.2008 № 160-ФЗ, от 25.11.2008 № 222-ФЗ, от 03.12.2008 № 246-ФЗ, от 25.12.2008 № 274-ФЗ, от 25.12.2008 № 281-ФЗ, от 07.05.2009 № 90-ФЗ, от 23.11.2009 № 261-ФЗ, от 28.11.2009 № 283-ФЗ, от 27.12.2009 № 365-ФЗ, от 05.04.2010 № 40-ФЗ, от 08.05.2010 № 83-ФЗ, от 27.07.2010 № 191-ФЗ, от 27.07.2010 № 237-ФЗ, от 28.09.2010 № 243-ФЗ, от 03.11.2010 № 286-ФЗ, от 29.11.2010 № 313-ФЗ, от 29.11.2010 № 315-ФЗ, от 29.12.2010 № 442-ФЗ, от 20.03.2011 № 38-ФЗ, от 21.04.2011 № 69-ФЗ, от 03.05.2011 № 88-ФЗ, от 11.07.2011 № 192-ФЗ, от 18.07.2011 № 224-ФЗ, от 18.07.2011 № 242-ФЗ, от 18.07.2011 № 243-ФЗ, от 19.07.2011 № 247-ФЗ, от 19.07.2011 № 246-ФЗ, от 25.07.2011 № 263-ФЗ, от 21.11.2011 № 329-ФЗ, от 28.11.2011 № 337-ФЗ, от 30.11.2011 № 361-ФЗ, от 03.12.2011 № 392-ФЗ, от 06.12.2011 № 411-ФЗ, от 07.12.2011 № 417-ФЗ, от 25.06.2012 № 91-ФЗ, от 25.06.2012 № 93-ФЗ, от 29.06.2012 № 96-ФЗ, от 10.07.2012 № 110-ФЗ, от 28.07.2012 № 137-ФЗ, от 16.10.2012 № 173-ФЗ, от 03.12.2012 № 244-ФЗ, от 25.12.2012 № 271-ФЗ, от 30.12.2012 № 289-ФЗ, от 05.04.2013 № 55-ФЗ, от 07.05.2013 № 98-ФЗ, от 07.05.2013 № 102-ФЗ, от 07.05.2013 № 104-ФЗ, от 02.07.2013 № 176-ФЗ, от 02.07.2013 № 185-ФЗ, от 22.10.2013 № 284-ФЗ, от 02.11.2013 № 294-ФЗ, от 02.11.2013 № 303-ФЗ, от 25.11.2013 № 317-ФЗ, от 21.12.2013 № 370-ФЗ, от 28.12.2013 № 396-ФЗ, от 28.12.2013 № 416-ФЗ, от

28.12.2013 № 443-ФЗ, от 02.04.2014 № 70-ФЗ, от 27.05.2014 № 136-ФЗ, от 23.06.2014 № 165-ФЗ, от 23.06.2014 № 171-ФЗ, от 21.07.2014 № 217-ФЗ, от 21.07.2014 № 234-ФЗ, от 21.07.2014 № 256-ФЗ, от 04.10.2014 № 290-ФЗ, от 14.10.2014 № 307-ФЗ, от 22.10.2014 № 315-ФЗ, от 22.12.2014 № 431-ФЗ, от 22.12.2014 № 447-ФЗ, от 29.12.2014 № 454-ФЗ, от 29.12.2014 № 456-ФЗ, от 29.12.2014 № 458-ФЗ, от 31.12.2014 № 499-ФЗ, от 31.12.2014 № 519-ФЗ, от 03.02.2015 № 8-ФЗ, от 08.03.2015 № 23-ФЗ, от 30.03.2015 № 63-ФЗ, от 30.03.2015 № 64-ФЗ, от 29.06.2015 № 187-ФЗ, от 29.06.2015 № 204-ФЗ, от 05.10.2015 № 288-ФЗ, от 03.11.2015 № 303-ФЗ, от 28.11.2015 № 357-ФЗ, от 30.12.2015 № 446-ФЗ, от 30.12.2015 № 447-ФЗ, от 15.02.2016 № 17-ФЗ, от 02.06.2016 № 171-ФЗ, от 23.06.2016 № 197-ФЗ, от 03.07.2016 № 298-ФЗ, от 28.12.2016 № 465-ФЗ, от 28.12.2016 № 494-ФЗ, от 28.12.2016 № 501-ФЗ, от 28.12.2016 № 505-ФЗ, от 03.04.2017 № 62-ФЗ, от 03.04.2017 № 64-ФЗ, от 07.06.2017 № 107-ФЗ, от 18.07.2017 № 171-ФЗ, от 26.07.2017 № 202-ФЗ, от 29.07.2017 № 216-ФЗ, от 29.07.2017 № 217-ФЗ, от 29.07.2017 № 279-ФЗ, от 30.10.2017 № 299-ФЗ, от 05.12.2017 № 380-ФЗ, от 05.12.2017 № 389-ФЗ, от 05.12.2017 № 392-ФЗ, от 29.12.2017 № 443-ФЗ, от 29.12.2017 № 455-ФЗ, от 29.12.2017 № 463-ФЗ, от 31.12.2017 № 503-ФЗ, от 05.02.2018 № 15-ФЗ, от 19.02.2018 № 17-ФЗ, от 18.04.2018 № 83-ФЗ, от 03.07.2018 № 181-ФЗ, от 03.07.2018 № 189-ФЗ, от 29.07.2018 № 244-ФЗ, от 03.08.2018 № 307-ФЗ, от 03.08.2018 № 340-ФЗ, от 30.10.2018 № 382-ФЗ, от 30.10.2018 № 384-ФЗ, от 30.10.2018 № 387-ФЗ, от 27.12.2018 № 498-ФЗ, от 27.12.2018 № 556-ФЗ, от 06.02.2019 № 3-ФЗ, от 01.05.2019 № 87-ФЗ, от 26.07.2019 № 226-ФЗ, от 26.07.2019 № 228-ФЗ, от 02.08.2019 № 283-ФЗ, от 02.08.2019 № 313-ФЗ, от 16.12.2019 № 432-ФЗ, от 27.12.2019 № 521-ФЗ, от 24.04.2020 № 148-ФЗ, от 23.05.2020 № 154-ФЗ, от 13.07.2020 № 194-ФЗ, от 20.07.2020 № 236-ФЗ, от 20.07.2020 № 241-ФЗ, от 09.11.2020 № 363-ФЗ, от 09.11.2020 № 370-ФЗ, от 08.12.2020 № 411-ФЗ, от 22.12.2020 № 445-ФЗ, от 22.12.2020 № 458-ФЗ, от 29.12.2020 № 464-ФЗ, от 26.05.2021 № 155-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П, от 07.07.2011 № 15-П,

от 03.07.2019 № 26-П) // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

5 Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 50. - Ст. 4950.

6 Федеральный закон от 02 мая 2012 г. № 40-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2274.

7 Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 08 июля 2003 г. № 35-ЗС (в ред. Законов Алтайского края от 01.12.2003 № 60-ЗС, от 02.12.2003 № 68-ЗС, от 25.12.2003 № 75-ЗС, от 15.04.2005 № 22-ЗС, от 29.11.2005 № 102-ЗС, от 29.12.2006 № 150-ЗС, от 14.06.2007 № 59-ЗС, от 08.11.2007 № 106-ЗС, от 02.07.2008 № 59-ЗС, от 03.07.2009 № 56-ЗС, от 12.03.2010 № 16-ЗС, от 10.03.2011 № 32-ЗС, от 10.05.2011 № 44-ЗС, от 30.05.2011 № 72-ЗС, от 25.08.2011 № 98-ЗС, от 07.06.2012 № 46-ЗС, от 28.06.2012 № 49-ЗС, от 07.12.2012 № 98-ЗС, от 05.02.2013 № 4-ЗС, от 05.06.2013 № 31-ЗС, от 12.11.2013 № 70-ЗС, от 07.05.2014 № 36-ЗС, от 26.05.2014 № 42-ЗС, от 22.12.2014 № 101-ЗС, от 04.03.2015 № 7-ЗС, от 01.10.2015 № 83-ЗС, от 22.12.2015 № 128-ЗС, от 05.04.2016 № 14-ЗС, от 04.05.2016 № 29-ЗС, от 29.11.2016 № 85-ЗС, от 02.03.2017 № 13-ЗС, от 03.05.2017 № 33-ЗС, от 26.12.2017 № 113-ЗС, от 28.04.2018 № 25-ЗС, от 30.08.2018 № 52-ЗС, от 05.10.2018 № 73-ЗС, от 07.03.2019 № 12-ЗС, от 08.10.2019 № 74-ЗС, от 08.07.2020 № 45-ЗС, от

28.10.2020 № 74-ЗС, от 03.12.2020 № 96-ЗС, от 01.06.2021 № 46-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. - № 87(ч. 1).

8 Закон Тюменской области от 23 апреля 2001 г. № 331 «Об отзыве депутата Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. – 2001. - № 5 (ч. 1).

9 Постановление ЦИК РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-П. «О практике работы избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» : сб. законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума РФ 1997-1999 гг. / сост. В. А. Трифонов, А. С. Хромов; Центральная избирательная комиссия РФ. - М., 2000. – 1101 с.

10 Модельный закон «О порядке отзыва депутата (члена) законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». Одобрен на заседании Научно-методического совета при центральной избирательной комиссии Российской Федерации 15 апреля 1998 года // Вестник Центральной избирательной комиссии. - 1998. - № 7 (61). С. - 108-128.

11 Модельный закон «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. - 1999. - № 1(67). - С. 37-57.

12 Решение Хабаровской городской Думы от 27 февраля 1996 г. № 111 // Сборник нормативных актов администрации города Хабаровска и Хабаровской городской Думы. - 1996. - № 2. - Ч. 2.

## II Специальная литература

13 Александров, А. А. Гражданское участие в местном самоуправлении / А. А. Александров, И. С. Тарбеева // Управленческое консультирование. – 2016. - № 12. – С. 63-71.

14 Алексеев, И. А. Правовая природа ответственности депутатов пред-

ставительных органов местного самоуправления Южного федерального округа / И. А. Алексеев // Известия вузов. Северо-кавказский регион. Общественные науки. – 2003. - № 3. – С. 89.

15 Алехичева, А. В. Правовое регулирование института отзыва депутата, должностного лица/ А. В. Алехичева // Журнал российского права. - 2008. - № 6. - С. 144-151.

16 Анциферов, Н. В. Основания отзыва выборных лиц: принципиальные установки Конституционного Суда РФ и их реализация в нормативных правовых актах / Н. В. Анциферов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. - № 1. – С. 15-19.

17 Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л. П. Жуковской [Электронный ресурс] : Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Беркут, Е. Конституционный отзыв / Е. Беркут // Вопросы местного самоуправления. – 2008. - № 2. – С. 54-55.

19 Берлявский, Л. Г. Отзыв депутата представительного органа: соотношение политической и конституционной ответственности / Л. Г. Берлявский, Н. А. Тарабан // Государственная власть и местное самоуправление. - 2012. - № 7. - С. 30.

20 Буров, А. В. Доклад о состоянии местного самоуправления в России: востребованность и эффективность / А. В. Буров, М. А. Овакимян. – М. : Изд-во «Проспект», 2016. – 312 с.

21 Вавилов, Н. С. Вопросы ответственности органов местного самоуправления перед населением и институтами гражданского общества / Н. С. Вавилов // Законность и правопорядок в современном обществе. - 2013. - № 13. – С. 163-168.

22 Виноградов, В. А. Понятие и особенности конституционно-правовой ответственности: проблемы России, опыт зарубежных стран / В. А. Виноградов. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2003. – 117 с.

- 23 Гоголева, Е. Н. Формы участия граждан в местном самоуправлении в России: востребованность и эффективность / Е. Н. Гоголева, Е. И. Самарцева / Известия Тульского государственного университета. – 2015. - № 5. – С. 10-17.
- 24 Дабалаев, А. А. Конституционная ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Дабалаев. – М., 2006.
- 25 Джагарян, Н. В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории / Н. В. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 6. – С. 45-49.
- 26 Дорофеева, А. М. Отзыв как форма непосредственной муниципальной демократии в России: вчера, сегодня, завтра / А. М. Дорофеева // Конституционное и муниципальное право. – 2013. - № 6. – С. 69-72.
- 27 Еремин, А. Р. Проблемы определения конституционно-правовой ответственности в сфере местного самоуправления / А. Р. Еремин // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. проф. С. А. Авакьяна. М. : Изд-во МГУ, 2001. - С. - 374-378.
- 28 Заболотских, Е. М. Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практическое пособие. / Е. М. Заболотских / М. : Проспект, 2011. - 112 с.
- 29 Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. М., 1982. - 389 с.
- 30 Корсакова, С. В. О некоторых проблемах юридической ответственности в современной муниципально-правовой политике / С. В. Корсакова // Вопросы судебной реформы. – 2009. - № 4. – С. 33-39.
- 31 Кутафин, О. Е. Конституция и проблемы ее реализации / О. Е. Кутафин // Российский конституционализм: проблемы и решения: материалы международной конференции. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1999. – С. 34-60.
- 32 Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 432 с.

33 Ларькина, А. П. Отзыв депутата представительного органа и выборных должностных лиц местного самоуправления как вид ответственности перед населением / А. П. Ларькина // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. - № 2. – С. 18-20.

34 Ленин, В. И. Доклад о праве отзыва на заседании ВЦИК 21 ноября (4 декабря) 1917 г. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М., 1981. Т. 35. – 109 с.

35 Малько, А. В. Ответственность и наказание депутатов в современной России / А. В. Малько, Р. С. Маркунин // Современное право. - 2013. - № 4. - С. 41.

36 Мутагиров, Д. З. Демократия как универсальная ценность: курс лекций. - М. : Логос, 2014. - 560 с.

37 Нудненко, Л. А. Тенденции правового регулирования отзыва избирателями выборного представителя местного сообщества / Л. А. Нудненко // Административное и муниципальное право. – 2018. - № 6. – С. 25-35.

38 Петрова, Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации. Монография / отв. ред. докт. юр. наук., проф., засл. деятель науки РФ С. А. Авакьян / Н. А. Петрова. – М. : Изд-во МГУ, 2007. – 174 с.

39 Путин, В.В. Демократия и качество государства / В. В. Путин // Коммерсантъ. - 2012. - № 20. – фев. 2012. – С. 1-6.

40 Сизых, Ю. А. отдельные аспекты целесообразности использования оценочных понятий в процедуре отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации / Ю. А. Сизых // Конституционное и муниципальное право. – 2014. - № 6. – С. 33-37.

41 Соловьев, С. Г. Муниципально-правовая ответственность местного представительного органа: содержание и актуальные проблемы / С. Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. - 2004. – С. 296.

42 Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – С. 321.

43 Цирельникова, Л. Г. Значение и направления повышения информи-

рования граждан о местном самоуправлении / Л. Г. Цирельникова // Научный журнал «Argiori. Серия: гуманитарные науки». – 2014. - № 2.

44 Шарова, Т. В. Институт отзыва: проблемы реализации / Т. В. Шарова, О. В. Харитоновна // Государственная власть и местное самоуправление. - 2017. - № 9. – С. 22-28.

#### IV Учебная литература

45 Авакьян, С. А. Муниципальное право России: учебник / С. А. Авакьян. - М. : Проспект, 2009. - 190 с.

46 Авдеенкова, М. П. Конституционное право в Российской Федерации: курс лекций / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. – М., 2005. Т. 1. – 330 с.

47 Глущенко, П. П. Муниципальное право : учеб. пособие / П. П. Глущенко, В. В. Пылин. - СПб. : Изд. Михайлова В. А., 2000. - 196 с.

48 Жидков, О. А. История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов : в 2 ч / под общ. ред. д. ю. н., проф. О. А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. — М. : Издательство НОРМА, 2003. — Ч. 2. - 720 с.

49 Кутафин, О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : учеб. / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2013. – 672 с.

50 Козлова, Е. И. Конституционное право России: Учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. – М., 2003. – 656 с.

51 Маркс К. Гражданская война во Франции / Маркс К., Энгельс Ф. полн. собр. соч. М. : Изд-во полит. Лит-ры, 1960. - Т. 17.

52 Нечкин, А. В. Конституционное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями : учебное пособие для вузов / А. В. Нечкин, О. А. Кожевников. – М. : Издательство Юрайт, 2020. – 373 с.

53 Страшун, Б. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. в 4 т. : учебник / отв. ред. Б. А. Страшун. 3-е изд., обн. и дораб. – М. : Изд-во БЕК, 2000. – Т 2. - С. 363.

54 Трунцевский, Ю. В. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции: учебное пособие для вузов / Ю. В. Трунцевский, А. К. Есяян / под общ. ред. Ю. В. Трунцевского. – М. : Издательство Юрайт, 2020. – 481 с.

#### IV Историко-правовые акты

55 Декрет ВЦИК от 04 декабря 1917 г. «О праве отзыва делегатов» / Газеты Временного Рабочего и Крестьянского Правительства. - 7 дек. (24 ноябр.) 1917.

56 Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1979. - № 17. - Ст. 277.

57 Закон РСФСР от 24 ноября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1986. - № 52. - Ст. 1048.

58 Закон РСФСР от 27 октября 1960 года «О порядке отзыва депутатов краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1960. - № 40. - Ст. 587.

59 Закон РСФСР «О порядке отзыва народного депутата РСФСР» от 15 мая 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. -1991. -№ 21. – Ст. 697.

60 Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета. - сент. 1995.

61 Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» № 56-ФЗ //Собрание законодательства. – 1994. - № 33. – Ст. 3406.

62 Закон Нижегородской области от 9 апреля 1997 г. № 68-З «Об отзыве депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» // Нижегородские новости. –1997. - № 71.

63 Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Собрание законодательства. –1997. - № 38. – Ст. 4339.

64 Закон Хабаровского края от 01 октября 1997 г. № 51 «Об отзыве главы муниципального образования в Хабаровском крае» // Сборник нормативных актов Хабаровской краевой Думы. – 1997. - № 8 (ч. 2).

65 Закон Еврейской автономной области от 28 июля 1999 г. № 126-ОЗ « О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления Еврейской автономной области» // Собрание законодательства Еврейской автономной области. –1999. - № 5. – С. 6-7.

66 Закон Иркутской области от 10 января 2000 г. № 1-ОЗ «Об отзыве выборных лиц местного самоуправления в Иркутской области» // Ведомости законодательного собрания Иркутской области. –2000. - № 32.

67 Закон Волгоградской области от 10 апреля 2000 г. № 390-ОД «Об отзыве депутата, выборного должностного лица органов местного самоуправления в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2000. - № 74 (23955).

68 Закон Сахалинской области от 05 октября 2000. - № 216 «Об отзыве депутатов Сахалинской областной Думы» // Губернские ведомости. – 2000. - № 206 (1108).

69 Закон Саратовской области от 2 августа 2002 г. № 97-ЗСО «Об отзыве депутата Саратовской областной Думы» // Собрание законодательства Саратовской области. – 2002. - № 8. – С. 1096.

70 Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 42-ОЗ «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц» // Коммуна. – 2003. - № 111.

71 Закон Курской области от 4 января 2003 г. № 3-ЗКО «Об отзыве выборных лиц местного самоуправления Курской области» // Курская правда. – 2003. - № 4-5.

## V Материалы практики

72 Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17 – П // Собрание Законодательства РФ. - 1998. - № 25 . - Ст. 3002.

73 Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. - 2000. - № 25. - Ст. 2728.

74 Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 № 7-П // Российская газета. – апр. 2002. - № 64. С. 42.

75 Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2010 г. № 454-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Маракушина Федора Дмитриевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 25 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. – 2010. - № 9.

76 Обзор судебной практики по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник ВАС Российской Федерации. - 2000. - № 1.

77 Решение Вискуловского районного суда Тюменской области от 22 июля 2019 г. по административному делу № 2а-138/2019 к председателю территориальной избирательной комиссии Вискуловского района, территориальной избирательной комиссии Вискуловского района о признании незаконным отказа в регистрации инициативной группы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://sudact.ru>. - 21.05.2021.