



Научно-исследовательский журнал «International Law Journal»

<https://ilj-journal.ru>

2025, Том 8, № 5 / 2025, Vol. 8, Iss. 5 <https://ilj-journal.ru/archives/category/publications>

Научная статья / Original article

Шифр научной специальности: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

УДК 342.55

Отзыв муниципального депутата как форма муниципально-правовой ответственности

¹ Казанцева О.Л., ¹ Еремейкина Л.Л.,
¹ Алтайский государственный университет

Аннотация: в статье представляется комплексный анализ института отзыва муниципального депутата в условиях трансформации законодательства в сфере местного самоуправления. Констатируется, что современная внутренняя государственная политика с принятием нового Федерального закона о местном самоуправлении 2025 года №33-ФЗ все меньше связывает депутатов представительных органов муниципальных образований обязательствами перед населением.

Отмечается, что институт отзыва муниципального депутата является дискуссионным в юридической науке. Законодательное упоминание отзыва муниципального депутата не означает наличие императивного мандата и наказов избирателей, но при этом депутат выполняет представительскую функцию, а, следовательно, должен руководствоваться интересами своих избирателей. Население должно также иметь возможность контролировать работу избранного депутата и влиять на срок его полномочий при наличии веских оснований, свидетельствующих о невыполнении им своих обязанностей.

Авторами отмечается ограниченность практики применения отзыва муниципального депутата в российском государстве на современном этапе, что демонстрирует усложненный порядок его реализации. Принятие нового Федерального закона №33 и вовсе затруднит эту процедуру.

Авторами отмечается важность сохранения института отзыва муниципального депутата как формы муниципально-правовой ответственности перед населением, обосновывается необходимость сохранения и регламентации данной формы и предлагаются меры по его совершенствованию.

Ключевые слова: местное самоуправление, отзыв, муниципальный депутат, муниципальное образование, ответственность, законодательство, муниципально-правовая ответственность

Для цитирования: Казанцева О.Л., Еремейкина Л.Л. Отзыв муниципального депутата как форма муниципально-правовой ответственности // International Law Journal. 2025. Том 8. № 5. С. 69 – 75.

Поступила в редакцию: 8 апреля 2025 г.; Одобрена после рецензирования: 6 июня 2025 г.; Принята к публикации: 18 июля 2025 г.

Recall of a municipal deputy as a form of municipal legal responsibility

¹ Kazantseva O.L., ¹ Eremeikina L.L.,
¹ Altai State University

Abstract: the article presents a comprehensive analysis of the institution of recall of a municipal deputy in the context of the transformation of legislation in the field of local self-government. It is stated that modern domestic state policy, with the adoption of the new Federal Law on Local Self-Government of 2025 No. 33-FZ, is less and less binding on deputies of representative bodies of municipalities with obligations to the population.

It is noted that the institution of recall of a municipal deputy is controversial in legal science. The legislative mention of the recall of a municipal deputy does not mean that there is an imperative mandate and instructions from voters, but at the same time the deputy performs a representative function, and, therefore, must be guided by

the interests of his constituents. The population should also be able to control the work of an elected deputy and influence his term of office if there are good reasons indicating that he has failed to fulfill his duties.

The authors note the limited practice of applying the recall of a municipal deputy in the Russian state at the present stage, which demonstrates the complicated procedure for its implementation. The adoption of the new Federal Law No. 33 will complicate this procedure altogether.

The authors note the importance of preserving the institution of recall of a municipal deputy as a form of municipal legal responsibility to the public, substantiate the need to preserve and regulate this form, and propose measures to improve it.

Keywords: *local government, recall, municipal deputy, municipal entity, responsibility, legislation, municipal legal responsibility*

For citation: Kazantseva O.L., Ereimeikina L.L. Recall of a Municipal Deputy as a Form of Municipal Legal Responsibility. International Law Journal. 2025. 8 (5). P. 69 – 75.

The article was submitted: April 8, 2025; Approved after reviewing: June 6, 2025; Accepted for publication: July 18, 2025.

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена важностью и значимостью форм непосредственного осуществления местного самоуправления, поскольку их наличие и реализация являются атрибутом правового демократического государства и дают возможность населению как специфическому субъекту местного самоуправления непосредственно принимать обязательные для исполнения решения на муниципальном уровне.

Глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131) закрепила открытый перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в числе которых значилось голосование по отзыву депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления (ст.24) [1]. Новый закон, принятый 20 марта 2025 г., такую форму не содержит, что в условиях пробельности регулирования может породить еще большие проблемы в реализации демократического института отзыва муниципального депутата [2].

В этой связи представляет научный и практический интерес перспектива реализации отзыва как формы муниципально-правовой ответственности в условиях меняющегося законодательства в сфере местного самоуправления.

Цель исследования – комплексный анализ изменений действующего законодательства о местном самоуправлении в части регламентации института отзыва депутата представительного органа муниципального образования, выявление сложностей, стоящих на пути его развития, и разработка предложений по его совершенствованию.

Задачи – провести исследование правового закрепления и реализации института отзыва муниципально-го депутата в условиях трансформации законодательства о местном самоуправлении, определить основные тенденции.

Гипотеза – сохранение на законодательном уровне и практическая реализация института отзыва муниципального депутата повысит уровень ответственности членов представительного органа муниципального образования и позволит избирателям обеспечить контроль за их работой.

Материалы и методы исследований

Материалами исследования выступили нормы действующего законодательства, регламентирующие отзыв муниципального депутата, правовые позиции Конституционного Суда РФ и научная литература по теме исследования. В процессе работы подлежали применению такие методы как системный, формально-логический, сравнительно-правовой, синергетический, а также метод анализа, что позволило всестороннее и комплексно подойти к изучению института отзыва муниципального депутата, выявить имеющиеся в нем проблемы и сформулировать собственные предложения по его совершенствованию.

Таким образом, в условиях меняющегося законодательства проведенное исследование является актуальным и своевременным, имеющим теоретическую и практическую значимость для развития института отзыва муниципального депутата как формы муниципально-правовой ответственности.

Результаты и обсуждения

Изначально институт отзыва муниципального депутата был закреплен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. [3]. Впоследствии Конституционный Суд РФ сформулировал свою позицию, рассматривая отзыв как элемент прямой демократии (постановление от 24 декабря 1996 г.). В дальнейшем, в решении от 7 июня 2000 г., Конституционный Суд подчеркнул, что применение этого института не должно дестабилизировать деятельность избранных представителей, так как и выборы, и отзыв являются проявлениями демократии. В демократическом правовом государстве основанием для отзыва депутата могут служить исключительно его противоправные действия, подтвержденные вступившим в законную силу решением суда [4, 5].

2 апреля 2002 г. Конституционный Суд вынес постановление, в котором указал на необходимость подтверждения в судебном порядке связи между жалобами граждан и действиями или бездействием избранного должностного лица [6]. Кроме того, было установлено, что норма подписей в поддержку начала отзыва должна быть не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, а за отзыв должно проголосовать не меньшее количество граждан, чем за избрание.

По смыслу Федерального закона №131 институт отзыва депутата не является общим принципом организации представительных органов (к примеру, если депутаты избираются по пропорциональной системе, институт отзыва не применяется, потому что нет персональной ответственности депутата).

Ст. 24 этого же закона определила, что отзыв возможен по инициативе населения в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и принимаемыми на основе его законами субъектов РФ, а основания и порядок отзыва регламентируются уставами муниципальными образований [1]. При этом отсутствие регионального закона об отзыве не препятствует его введению уставами муниципальных образований.

Представляется, что институт отзыва муниципального депутата является неотъемлемой частью самого местного самоуправления, гарантированного Основным законом государства и определяется его правовой природой. В соответствии с ч.2 ст.130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления [7]. Поскольку перечень этих форм открыт, отзыв депутатов возможен на основании Конституции РФ и не требует обязательного закрепления в федеральном законе о местном самоуправлении. Однако единый подход к институту отзыва на федеральном уровне обеспечил бы дополнительную правовую защиту права граждан на отзыв и устранил бы вопросы, связанные с процедурой его проведения.

Учитывая, что отзыв является инструментом прямой демократии, муниципальная ответственность в виде отзыва депутатов при потере доверия со стороны населения вполне закономерна, но требует четкой правовой регламентации. Тем не менее, Конституционный Суд РФ в своих решениях указывает, что утрата доверия не является конституционным основанием для отзыва [6].

Вместе с тем, на практике решение о порядке отзыва, его основаниях и сроках проведения передается на усмотрение субъектов РФ и муниципальных образований. Отсутствие четких законодательных указаний для регулирования этого института приводит к различным подходам в определении оснований и правил проведения отзыва, что неизбежно нарушает принцип правовой определенности. Часто эти вопросы остаются без должного правового регулирования на региональном и муниципальном уровнях, что затрудняет реализацию права граждан на отзыв депутата, снижает авторитет представительного органа и подрывает демократические основы местного самоуправления.

В современном мире с развитием информационных технологий становится более прозрачной и открытой деятельность органов местного самоуправления и лиц, замещающих муниципальные должности [8, с. 83]. Возрастающий объем информации о представителях власти в процессе их деятельности может подорвать доверие к их личностным и деловым качествам, что потребует предоставления возможности досрочного и принудительного прекращения полномочий депутата без ожидания новых выборов. Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, для оценки навыков принятия решений депутатами избирателю требуется время, и соответственно он должен иметь возможность корректировать работу депутатов, что соответствует принципам демократии [9, с. 14].

В целом, как и презюмируется в теории свободного мандата, преимуществом которого является отсутствие влияния извне на члена представительного органа, руководство при принятии решений депутатом исключительно собственным правосознанием и нормами права. Однако при этом нивелируется главная функция муниципального депутата – представительство интересов населения муниципального образования, поскольку принимаемые решения не всегда отражают волю населения и принимаются в его интересах.

Представительный орган является коллегиальным, что предполагает отсутствие преференций для определенной части граждан и учет мнения различных социальных групп.

Новый Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» вовсе не предусматривает отзыв в качестве формы непосредственного участия граждан в местном самоуправлении, что продолжило тенденцию признания утратившими силу региональных законов, регламентирующих отзыв муниципальных депутатов.

Отсутствие регламентированной и структурированной процедуры отзыва вкупе с низкой правовой культурой представителей депутатского корпуса, которые не олицетворяют себя с избирателями и их нуждами, приводит к тому, что депутаты ориентируются на поддерживающий их крупный капитал, а не на действительные потребности и нужды населения. В таком случае в отношениях между избирателями и избранными отсутствует взаимосвязь и ответственность.

Такая ситуация неприемлема в правовом государстве, поскольку это противоречит изложенной в Постановлении от 02.04.2002 № 7-П позиции Конституционного Суда РФ, в которой подчеркивается, что надлежащее исполнение обязательств, взятых непосредственно перед населением, является императивом демократического правового государства при построении системы муниципальной власти.

В то же время следует предоставить гарантии отзываемому лицу, он должен иметь возможность объяснить избирателям возникшие обстоятельства, и не может быть отозван по политическим причинам или по причине отсутствия эффективности его работы, несмотря на все его старания и прилагаемые усилия. Однако такие гарантии тоже не предусмотрены [10, с. 67]

Среди проблем проведения и реализации процедуры отзыва следует отметить порог избирателей от всех зарегистрированных в избирательном округе, который составляет пятьдесят процентов. Это представляется чрезмерным для отзыва депутата. Хотя Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21.11.2022 № 3162-О отказал в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аксеновой Е.И., по мнению которой положения части 2 статьи 24 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривают завышенные требования в части установления минимального числа голосов избирателей, необходимого для отзыва депутата, по сравнению с условиями его избрания [11].

Для обоснования важности данного института отзыва муниципального депутата следует обратиться к его правовой природе, которая тесно связана с основаниями его применения. По нашему мнению, необходимо рассматривать отзыв в широком смысле как следствие отсутствия у депутата муниципального образования позитивной ответственности (то есть осознания чувства долга перед избирателями), как контроль со стороны населения за деятельностью депутатского корпуса. Именно поэтому под основаниями следует понимать не только несоблюдение законов, подтвержденные судебными решениями, но и ненадлежащее по мнению избирателей исполнение полномочий депутатом. Тогда и вопросы касательно того, если обвинительный приговор по реабилитирующим основаниям в отношении депутата отменен, а его полномочия уже прекращены, будут неактуальны [12].

Отзыв муниципального депутата нуждается в совершенствовании и развитии как демократический институт на местном уровне, несмотря на наличие проблем [13, 14]. Его сохранение поможет населению участвовать в управлении делами государства, почувствовать себя причастным к решению проблем в месте его проживания и ощутить ответственность за свой выбор муниципальных депутатов, а депутатов будет мотивировать эффективно и ответственно выполнять свои обязательства и стимулировать к принятию взвешенных решений.

Таким образом, отзыв депутата как институт непосредственной демократии призван повысить уровень доверия граждан к правовой системе и публичной власти и обеспечить истинное представительство избирателей – населения муниципального образования.

Выводы

Подводя итог проведенному исследованию, можно констатировать достижение поставленных целей, успешное выполнение задач и подтверждение выдвинутой гипотезы.

Анализ нормативной правовой базы местного самоуправления, правовых позиций Конституционного Суда РФ и научных работ позволяет заключить, что процедура отзыва депутата представительного органа муниципального образования – важный элемент непосредственного осуществления местного самоуправления в России и значимая форма муниципальной ответственности. Этот механизм отражает сущность местного самоуправления, гарантированного Конституцией РФ, и является логичным продолжением самой идеи самоуправления.

Представительный орган, формируемый посредством муниципальных выборов, призван защищать интересы жителей и обладает правом принимать решения от их имени. Однако, как показывает практика, в деятельности муниципальных депутатов нередко встречаются изъяны, неисполнение обязанностей или злоупотребления, в связи с чем отзыв может стать конструктивным решением.

Реформирование местного самоуправления и изменения в законодательстве в последнее десятилетие указывают на усиление централизации власти и тенденцию к подчинению местного самоуправления государственной власти. Это проявляется в сокращении возможностей для прямого участия граждан в управлении на местах, что нашло отражение в Федеральном законе от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ. Отсутствие в этом законе регламентации института отзыва депутатов и выборных должностных лиц является серьезным пробелом, поскольку фиксация основных форм гражданского участия в местном самоуправлении в базовом федеральном законе представляется необходимой.

Институт отзыва муниципального депутата как мера муниципально-правовой ответственности перед населением обладает большим потенциалом. Однако законодатель недостаточно внимания уделяет ему, а принятие нового закона усиливает тенденцию к ограничению влияния населения на деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные выборы остаются основным инструментом учета мнения граждан, поэтому избиратели должны иметь возможность контролировать работу избранных представителей и влиять на прекращение их полномочий досрочно. Недостаток четких правил и правовых гарантий препятствует развитию этого института. Поскольку отзыв депутата на местном уровне является неотъемлемой частью местного самоуправления, он должен быть закреплен в соответствующем законодательстве. Рекомендуется включить его в главу 5 Федерального закона от 20 марта 2023 г. №33 и предусмотреть во всех уставах муниципальных образований. При этом процедура отзыва должна быть унифицированной, реализуемой на практике, соответствовать правовым позициям Конституционного Суда РФ и способствовать повышению ответственности депутатов перед избирателями.

Список источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета, 8 октября 2003 г.
2. Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Российская газета, 26 марта 2025 г.
3. Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. (утратил силу) // Российская газета, 1 сентября 1995 г.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.1996 № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 348.
5. Постановление Конституционного Суда 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 Российской Федерации» // Российская газета, 21 июня 2000 г.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Чукотского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Чукотском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
7. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020), ст. 3. М., 2020. 63 с.
8. Савостьян Г.О. Свободный мандат и отзыв в РФ // Право и государство: теория и практика. 2022. № 4(208). С. 83 – 86.
9. Шугрина Е.С. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления // Государственное управление. 1998. № 8. С. 19-15.
10. Макарец А.А., Шерстобоев О.Н. Отзыв выборных лиц местного самоуправления: правовая регламентация и проблемы реализации // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 1 (23). С. 58 – 82.

11. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.11.2022 № 3162-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Аksenовой Елены Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью 2 статьи 333 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и положениями части 2 статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Сайт Конституционного Суда РФ. URL: <https://www.ksrf.ru/>

12. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в Российской Федерации: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 127 – 143.

13. Чепенко Я.К., Богданова П.А. Проблемы института отзыва депутатов на муниципальном уровне // Гражданин. Выборы. Власть. 2025. № 2 (36). С. 72 – 77.

14. Станкин А.Н., Шайхуллин М.С. Отзыв депутата представительного органа муниципального образования // Образование и право. 2023. № 6. С. 189 – 193.

References

1. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ (as amended on 13.12.2024) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation". Rossiyskaya Gazeta, October 8, 2003

2. Federal Law of 20.03.2025 No. 33-FZ "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority". Rossiyskaya Gazeta, March 26, 2025

3. Federal Law of 28.08.1995 No. 154-FZ "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" of 1995 (repealed). Rossiyskaya Gazeta, September 1, 1995

4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24.12.1996 No. 21-P "On the case of verifying the constitutionality of the Law of the Moscow Region of April 28, 1995 "On the procedure for recalling a deputy of the Moscow Regional Duma" in connection with the request of the Judicial Collegium for Civil Cases of the Supreme Court of the Russian Federation". Collection of Legislation of the Russian Federation. 1997. No. 2. Art. 348.

5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of June 7, 2000 No. 10-P "On the case of verifying the constitutionality of certain provisions of the Constitution of the Altai Republic and the Federal Law "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation". Rossiyskaya Gazeta, June 21, 2000.

6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 2, 2002 No. 7-P "On the case of verifying the constitutionality of certain provisions of the Law of Krasnoyarsk Krai "On the Procedure for Recalling a Deputy of a Representative Body of Local Self-Government" and the Law of the Koryak Autonomous Okrug "On the Procedure for Recalling a Deputy of a Representative Body of Local Self-Government, an Elected Official of Local Self-Government in the Koryak Autonomous Okrug" in connection with the complaints of applicants A.G. Zlobin and Yu.A. Khnaev". Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 14. Art. 1374.

7. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020), Art. 3. M., 2020. 63 p.

8. Savostyan G.O. Free mandate and recall in the Russian Federation. Law and state: theory and practice. 2022. No. 4 (208). P. 83 – 86.

9. Shugrina E.S. Responsibility of local government bodies and officials. Public administration. 1998. No. 8. Pp. 19-15.

10. Makartsev A.A., Sherstoboev O.N. Recall of elected local government officials: legal regulation and implementation problems. Grazhdanin. Elections. Power. 2022. No. 1 (23). P. 58 – 82.

11. Definition of the Constitutional Court of the Russian Federation dated 21.11.2022 No. 3162-O "On refusal to accept for consideration the complaint of citizen Aksenova Elena Ivanovna on the violation of her constitutional rights by part 2 of article 333 of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation and the provisions of part 2 of article 24 of the Federal Law "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation". Website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <https://www.ksrf.ru/>

12. Kondrashev A.A. Constitutional and legal liability of a deputy of the legislative body of state power, representative body of local self-government in the Russian Federation: grounds for classification and problems of implementation. Russian Law Journal. 2011. No. 1. P. 127 – 143.

13. Chepenko Ya.K., Bogdanova P.A. Problems of the Institute of Recall of Deputies at the Municipal Level. Citizen. Elections. Power. 2025. No. 2 (36). P. 72 – 77.

14. Stankin A.N., Shaikhullin M.S. Recall of a Deputy of a Representative Body of a Municipal Formation. Education and Law. 2023. No. 6. P. 189 – 193.

Информация об авторах

Казанцева О.Л., кандидат юридических наук, доцент, Алтайский государственный университет, verwaltung@mail.ru

Еремейкина Л.Л., Алтайский государственный университет, lada.rayskaya2107@mail.ru

© Казанцева О.Л, Еремейкина Л.Л., 2025