



Страсбург, 4 июля 2019 года

Заключение No. 910 / 2017

CDL-AD(2019)011rev

Оригинал: английский

Неофициальный перевод

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**

**Доклад**

**ОТЗЫВ**  
**МЭРОВ И ИЗБРАННЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ**

**одобрен Советом по демократическим выборам**  
**на 65-м заседании (Венеция, 20 июня 2019 года)**  
**и Венецианской комиссией на 119-м пленарном заседании**  
**(Венеция, 21-22 июня 2019 года)**

**на основе комментариев**

**г-на Хосепа Мария КАСТЕЛЛА АНДРЕУ (член, Испания)**  
**г-жи Моник ЖАМЕТТИ (замещающий член, Швейцария)**  
**г-жи Тани КАРАКАМЫШЕВОЙ-ЙОВАНОВСКОЙ**  
**(член, Северная Македония)**

## Содержание

I.	Введение .....	3
II.	Общие замечания .....	3
1.	Сфера охвата и предмет доклада.....	3
2.	Международные инструменты и документы.....	4
3.	Основные принципы: представительная демократия и свободный мандат.....	5
III.	Национальный опыт.....	7
1.	Введение .....	7
2.	Национальный и региональный уровни.....	8
3.	Местный уровень .....	9
4.	Общие черты.....	16
IV.	Предыдущая деятельность Венецианской комиссии.....	17
V.	Анализ .....	20
1.	Отзыв - конкретный инструмент прямой демократии в представительной системе .....	20
2.	Отзыв, свободный мандат и право на осуществление государственных функций .....	20
3.	Потенциал и риски .....	22
4.	Отзыв и отрешение от должности. Различие между юридической и политической ответственностью .....	23
5.	Отзыв местных избранных представителей: требования Европейской хартии местного самоуправления .....	24
6.	Условия и процедура отзыва.....	26
	Инициирование .....	28
	Кворум .....	28
	Временные рамки .....	29
	Судебный контроль .....	29
	Кампания.....	30
VI.	Заключительные замечания.....	30

## **I. Введение**

1. В письме от 7 ноября 2017 года Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (далее "Конгресс") обратился к Венецианской комиссии с просьбой рассмотреть вопрос о совместимости практики проведения на местах голосования с целью отзыва, т.е. сокращения срока полномочий, местных избранных представителей, с международными стандартами и передовой практикой. Просьба Конгресса была высказана в связи с существующими в Республике Молдова нормами и правоприменительной практикой, позволяющими избирателям отзываться мэров путем всенародного голосования.

2. Докладчиками по данному докладу выступили г-жа Таня Каракамышева-Йовановска, г-жа Моник Жаметти и г-н Хосеп Мария Кастелла Андреу. Доклад был подготовлен на основе материалов, представленных докладчиками, и имеющейся информации о профильном национальном законодательстве и практике ряда государств. Соответствующую информацию о национальном законодательстве и правоприменительной практике более чем в 20 государствах предоставили члены Венецианской комиссии.

3. После обсуждения в Подкомиссии по демократическим институтам (15 марта и 21 июня 2018 года) и в Совете по демократическим выборам (20 июня 2018 года) настоящий доклад был одобрен Советом по демократическим выборам на его 65-м заседании (Венеция, 20 июня 2019 года,) и Венецианской комиссией на ее 119-м пленарном заседании (Венеция, 21-22 июня 2019 года).

## **II. Общие замечания**

### **1. Сфера охвата и предмет доклада**

4. Цель настоящего доклада заключается не в том, чтобы дать исчерпывающую информацию о различных механизмах, с помощью можно лишить мандата избранных местных представителей. По просьбе Конгресса авторы доклада поставили цель - изучить саму концепцию голосования на местах с целью отзыва как механизма прямого участия в демократических процессах, определить его обоснованность и приемлемость в обществе, основанном на представительной демократии, а также его возможное влияние на эффективное, демократическое и легитимное управление соответствующими общинами.

5. Для этого Венецианская комиссия рассмотрела существующие национальные нормы и правоприменительную практику в этой области в Европе и за ее пределами, а также проанализировала их в свете принципов представительной демократии.

6. Комиссия преследует двойную цель: с одной стороны, оценить выгоды, а также риски, сопряженные с применением этого инструмента в политической системе, основанной на представительной демократии, в качестве инструмента обеспечения политической подотчетности и политического процесса, основанного на прямом участии граждан в демократических процессах, а с другой стороны, выяснить, можно ли определить общие демократические условия и гарантии, которые могут регулировать применение этого инструмента в тех странах, которые решили им воспользоваться.

7. Авторы настоящего доклада при рассмотрении национального законодательства и правоприменительной практики приводят информацию о некоторых событиях в Республике Молдова, не стремясь при этом дать оценку конкретной ситуации в этой стране.

8. **Отзыв** – главная тема настоящего доклада – представляет собой всенародное голосование, которое дает избирателям право самим отстранить избранное должностное лицо от занимаемой должности. Следует проводить четкое различие между отзывом и **аннулированием полномочий**, которое представляет собой право другого органа отозвать мандат, в принципе, им же и выданный<sup>1</sup>.

9. Аннулирование полномочий так же, как и отзыв, являются политическими инструментами, влекущими за собой политическую ответственность. Если говорить об отрешении от должности, то оно является санкцией за нарушение законодательства, которая может быть наложена органом, в состав которого входит соответствующее лицо (**импичмент**), а также судебным или иным органом (например, органом, осуществляющим надзор за действиями муниципальных органов)<sup>2</sup>.

## 2. Международные инструменты и документы

10. При подготовке настоящего доклада Венецианская комиссия учитывала европейские и международные инструменты и документы, имеющие отношение к анализу концепции отзыва на местах, а также другие смежные темы: свободный/императивный мандат, принципы местного самоуправления, включая права граждан на участие в общественной жизни на местном уровне. К ним относятся, в частности:

- Европейская хартия местного самоуправления (СДСЕ № 122) и Дополнительный протокол к Хартии местного самоуправления о праве на участие в делах местного органа власти (СДСЕ № 207);
- рекомендация № R(96) 2 Комитета министров государствам-членам о референдумах и народных инициативах на местном уровне и прилагаемое к ней руководство;
- рекомендация № R (98) 12 Комитета министров государствам-членам о надзоре за деятельностью местных органов власти;
- рекомендация Rec(2001)19 Комитета министров государствам-членам об участии граждан в общественной жизни на местном уровне;
- рекомендация CM/Rec(2009)2 Комитета министров государствам-членам об оценке, аудите и мониторинге участия и политике участия на местном и региональном уровнях, а также прилагаемый к ней инструмент CLEAR;
- рекомендация ПАСЕ 1704 (2005) "Референдумы: на пути к выработке передовой практики в Европе";
- резолюция ПАСЕ 1303 (2002) "О функционировании демократических институтов в Молдове", п. 8;
- Руководство по вопросам участия граждан в принятии политических решений (CM(2017)83-final);
- резолюция Конгресса 401 (2016) "Предупреждение коррупции и содействие общественной этике на местном и региональном уровнях";
- доклад Конгресса "Местная демократия в Республике Молдова, CPL (12) 9, Часть II;
- рекомендация Конгресса 113 (2002) "Об отношениях между общественностью, местным органом представительной власти и исполнительной властью в условиях местной демократии";
- доклад Конгресса CG34 (2018) 09 final, 27 марта 2018, "Миссия по установлению фактов относительно положения местных избранных представителей в Республике Молдова";

<sup>1</sup> Терминология, используемая в настоящем докладе, может не отражать специфику различных стран и языков.

<sup>2</sup> См. ниже главу VI.3.

- резолюция Конгресса 420 (2017) и пояснительная записка "Местная демократия в Республике Молдова: разъяснение условий приостановки полномочий мэра Кишинева";
- рекомендация Конгресса 436 (2019) "Местная и региональная демократия в Республике Молдова";
- доклад CG36(2019)15, 4 апреля 2019, "Местная и региональная демократия в Республике Молдова";
- доклад "Ответственность местных выборных представителей за действия или бездействие при исполнении своих обязанностей", Руководящий комитет по местной и региональной демократии (CDLR), 1998 г;
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 год.

11. В соответствии с рекомендацией 1791 (2007) и резолюцией 1547 (2007) Парламентской ассамблеи "О состоянии прав человека и демократии в Европе" Венецианская комиссия на своей июньской сессии 2009 года приняла "Доклад об императивном мандате и аналогичной практике" ([CDL-AD\(2009\)027](#)). В документе сделан вывод о том, что в настоящее время императивный мандат в строгом смысле этого слова и отзыв не известны на практике в Европе. Даже если несколько стран - членов Совета Европы имеют законодательство, наделяющее политические партии правом обязывать членов выборных органов подавать в отставку в случае смены ими политической принадлежности, краеугольным камнем европейского демократического конституционализма должен служить основной конституционный принцип, запрещающий императивный мандат, равно как и любые другие меры, позволяющие лишать представителей их мандатов. Этот вопрос будет более подробно рассмотрен ниже (глава IV).

12. Комиссия приняла во внимание указанный доклад, а также собственные выводы, сделанные в тематических и страновых докладах по вопросам, имеющим отношение к настоящему анализу (см. конкретные ссылки в последующих разделах).

### **3. Основные принципы: представительная демократия и свободный мандат**

13. Политическое представительство и представительные институты составляют основу современных демократий. Принцип свободного политического мандата и вытекающий из него запрет любых императивных мандатов образуют фундамент представительной демократии.

14. Императивный мандат, истоки которого восходят к римскому праву<sup>3</sup>, на протяжении всей истории постепенно уступал место расширению прав представителей и в конечном итоге был заменен системой представительного правительства, в которой избранные представители *"не представляют исключительно своих местных избирателей, а абстрактный орган – нацию – воля которой выше и отличается от местных избирательных округов"*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> "Историю этого института можно проследить в Римской Республике, где время от времени отзывали трибунов. (Qvortrup 2011)". Welp, Yanina (2018) "Recall referendum around the world: Origins, institutional design and current debate", in The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, Eded by Laurence Morel, Matt Qvortrup, Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-to-Referendums-and-Direct-Democracy/Morel-Qvortrup/p/book/9781138209930>, p. 1. См. также Qvortrup, M. (2011) Hasta la vista: a comparative institutional analysis of the recall, Representation, 47(2), pp. 161-170.

<sup>4</sup> Краткое историческое и теоретическое обоснование императивного мандата см. Венецианская комиссия. "Доклад о императивном мандате и аналогичной практике", CDL-AD(2009)027, пп. 4-7.

15. Отзыв избранных должностных лиц служит избирателям механизмом, позволяющим им освобождать (посредством всенародного голосования) от своих должностей избранных представителей до истечения срока их полномочий, т.е. не дожидаясь следующих очередных выборов, а значит служит еще и инструментом обеспечения политической подотчетности.

16. Отзыв затрагивает саму суть представительной демократии - системы, которая по определению зиждется на принципе представительства, когда граждане передают свой суверенитет - то есть право управлять - своим избранным представителям, которые от имени граждан принимают решения и проводят политику, отвечающую всеобщим интересам. В этой системе основным механизмом обеспечения политической подотчетности являются регулярные выборы, в ходе которых избиратели принимают решение продлевать или не продлевать мандаты своих избранных представителей. Очевидно, что в этих рамках практика отзыва порождает вопрос о том, могут ли и при каких условиях избиратели, наделяя избранных представителей полномочиями по принятию решений, сохранять за собой "право" на отзыв ("отмену избрания") этих избранных представителей в случае неудовлетворенности их работой, не дожидаясь следующих очередных выборов.

17. **Классическая теория политического представительства** с ее либеральным пониманием концепций политической легитимности и суверенитета и их источника, - нации, - лежит в основе свободного мандата и четко указывает на запрет императивного мандата. В XVIII веке Берк<sup>5</sup> и Сьес<sup>6</sup> сошлись во мнении, что свободный мандат представителей представляет собой одну из основных характеристик политического представительства.<sup>7</sup> **Поэтому необходимо проводить различие между представителями (членами совещательного органа) и лицами, выполняющими исполнительные функции.** Запрет на императивный мандат касается только первых: **классическая теория политического представительства, таким образом, исключает отзывы представителей.** Кроме того, понятие совещательной демократии, заключающейся в том, что политические решения должны быть результатом справедливых и разумных дискуссий и дебатов между гражданами, предполагает, что члены совещательных ассамблей будут принимать свои решения по завершении процесса консультаций и дебатов, что противоречит понятию императивного мандата.

18. Даже если конституционные положения, прямо запрещающие императивный мандат парламентариев, ориентированы на парламентариев национального уровня<sup>8</sup>, в государстве, основанном на представительной совещательной демократии, ко всем представителям как на региональном и местном уровне, так и на национальном должны применяться одни и те же принципы. Поэтому аннулирование полномочий и отзыв избранных представителей, как представляется, противоречат принципу представительства.

---

<sup>5</sup> Е. Берк, речь перед избирателями Бристоля 3 ноября 1774 года. См. также изложение взглядов Джеймса Мэдисона относительно представительства в газете "The Federalist Papers", London: Dent, 1787-8:1911, p. 45. По мнению Мэдисона, право выбирать представителей и наказывать их ретроспективно путем отмены результатов выборов дает избирателям определенные возможности влиять на ситуацию, отстаивая свои интересы. Однако в период между выборами представители могут свободно голосовать в рамках государственной политики так, как хотят они, а не так, как хотят избиратели (суть свободного мандата).

<sup>6</sup> Е. Сьес "Депутаты как представители всей нации". Выступления в Национальном Собрании 15 и 16 июня 1789 года. О запрете императивного мандата. Ходатайство от 8 июля 1789 года. См. "Escritos y Discursos de la Revolución, SEC, Madrid, 1990, стр. 38, 47 и 58.

<sup>7</sup> До Французской революции депутаты Генеральных штатов получали т.н. "Наказы третьего сословия" или, попросту говоря, инструкции от своих избирательных округов. Такая же традиция существовала в Сейме и в Конгрессе Конфедерации, где заседали делегаты или послы суверенных штатов, и до сих пор сохраняется в германском Бундесрате. В либеральной традиции парламентарии представляют всю нацию или (позднее в демократической традиции) народ. Парламент как институт представляет народ.

<sup>8</sup> См. ниже раздел III.1.

19. Напротив, такие принципы не применяются к исполнительной ветви власти ни на национальном, ни на субнациональном уровне.

20. В последующих разделах доклада (глава V) содержится анализ совместимости отзыва с базовыми принципами представительной совещательной демократии, которому предшествует рассмотрение законодательства и правоприменительной практики в этой области в Европе и за ее пределами (глава III), а также предыдущей доктрины Венецианской комиссии (глава IV).

### III. Национальный опыт

#### 1. Введение

21. В Европе можно найти лишь несколько примеров того, как национальное законодательство допускает досрочное прекращение мандата избранных представителей путем их отзыва населением, будь то на местном или центральном уровне. Как правило, сегодняшние демократии являются представительными демократиями, и, как признала Венецианская комиссия в опубликованном в 2009 году "Докладе об императивном мандате и аналогичной практике", "в целом императивный мандат ставит в затруднительное положение западные демократии"<sup>9</sup>.

22. В целом, конституционное право в большинстве стран не поддерживает императивный мандат. В частности, ряд европейских конституций конкретно:

- 1) запрещают императивный мандат в одном из положений, включенных в главу о национальном парламенте (Титул III, Глава 1, Секция III, Статья 7 Конституции Франции 1791 года; среди ныне действующих конституций можно назвать Статью 67 Конституции Италии, статью 27 Конституции Франции, статью 38.1 Основного закона Германии, статью 67.2 Конституции Испании; статью 68.2 Конституции Молдовы<sup>10</sup>, и
- 2) провозглашают, что парламент представляет народ (см. статью 147 Конституции Португалии, статью 66.1 Конституции Испании, статью 50 Конституции Андорры), а парламентарии представляют всю страну, а не свой избирательный округ (см. Титул III, Глава 1, Секция III, Статья 7 Конституции Франции 1791 года; статью 67 Конституции Италии; статью 152.2 Конституции Португалии).
- 3) Некоторые конституции также признают в своих биллях о правах **основополагающее право граждан на вступление в должность и осуществление государственных функций и должностей**. Это происходит в контексте избирательного права или участия в государственных делах: Статья 51 Конституции Италии; статья 23.2 Конституции Испании; статья 25 Конституции Андорры, не говоря уже о Декларации прав человека и гражданина Франции 1789 года (статья 6). Сфера охвата таких положений будет рассмотрена ниже<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> CDL-AD(2009)027 п. 11.

<sup>10</sup> См. также Статут депутатов Европейского парламента (решение ЕП от 28 сентября 2005 года (2005/684ЕС, Евратом):

Статья 2.

1. Депутаты свободны и независимы.

2. Договоренности в отношении сложения полномочий членом парламента до или по окончании срока полномочий в парламенте, являются ничтожными.

Статья 3.

1. Члены Комитета голосуют индивидуально и лично. Они не связаны никакими инструкциями и не получают императивного мандата.

2. Договоренности, касающиеся порядка осуществления мандата, являются ничтожными.

<sup>11</sup> См. главу V.

23. Большинство законодательных актов, а также практические примеры эффективного применения отзыва можно найти за пределами Европы. В частности, отзыв имеет давние традиции в (Северной и Южной) Америке<sup>12</sup>.

24. Положения об отзыве существуют с 19 века в некоторых швейцарских кантонах. В некоторых (пока еще весьма немногих) европейских странах, а также в других частях света отзыв стал практиковаться, в частности с 1980-х годов, в качестве одного из возможных ответов на "требование о возрождении демократии путем более прямого участия граждан"; количество примеров эффективного применения этого механизма постоянно растет<sup>13</sup>.

25. Во всем мире отзыв разрешен как минимум в 25 странах, при этом иногда имеются существенные различия как в отношении уровня регулирования (национальный или субнациональный), так и в отношении уровня применения (национальный, региональный или местный), затрагиваемых органов власти<sup>14</sup> и соответствующих оснований и процедур.

## 2. Национальный и региональный уровни

26. Отзыв избранных представителей национального уровня возможен лишь в немногих европейских странах. Отзыв Президента предусмотрен в Республике Молдова и в Румынии, отзыв Парламента в полном составе предусмотрен в Латвии и в Лихтенштейне. В Соединенном Королевстве с 2015 года 10% избирателей могут ходатайствовать о проведении голосования по отзыву членов парламента, но только в том случае:

- если они осуждены в Соединенном Королевстве за преступление и им вынесен приговор, или если вынесено постановление об их тюремном заключении или задержании, а все апелляции были исчерпаны (при этом, вынесение приговора не ведет к автоматическому лишению статуса члена парламента);
- если они отстраняются от участия в заседаниях Палаты после того, как Комитет по стандартам представил свой доклад и рекомендовал принять санкции на определенный период времени (не менее 10 дней заседаний или не менее 14 дней, если не указано, что речь идет о днях заседаний);
- если они признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного в разделе 10 Закона о парламентских стандартах 2009 года (подача ложных или вводящих в заблуждение заявлений на получение парламентских надбавок).

27. За пределами Европы отзыв может быть инициирован против всех выборных органов власти в Боливии, Эквадоре, Венесуэле и на Тайване. Отзыв членов парламента может быть инициирован в, Кыргызстане, Кирибати, Нигерии, Либерии, Панаме, Палау и Уганде.

28. Ряд субъектов федеративных государств также предусматривают отзыв своих органов власти. В Швейцарии так обстоит дело в шести кантонах: Ури - для всех

<sup>12</sup> "Императивный мандат и отзыв представителей неизвестны в современных европейских демократиях." См. доклад CDL-AD(2017)012, п. 67.

<sup>13</sup> Serdült, U. and Welp, Y. "The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum", in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century. ECPR Press., p. 137 and p. 149.

<sup>14</sup> Можно привести хорошо известные примеры отзыва президента: в Венесуэле в августе 2004 года состоялся референдум по вопросу о досрочной отставке президента Уго Чавеса, а его преемник Николас Мадуро оказался с аналогичной ситуацией в 2016 году; в Боливии президент Эво Моралес остался в должности после голосования по поводу его отставки в августе 2009 года.

выборных органов власти; Берн, Золотурн, Шаффхаузен, Тургау, Тичино - для кантонального парламента и/или правительства в целом; три кантона - Аргау (1980 год), Базель Ланд (1984 год) и Люцерн (2007 год) - отменили отзыв в рамках пересмотра своих конституций. Тем не менее, этот инструмент мало востребован на практике, так как несколько попыток отзыва не увенчались успехом, в основном из-за недостаточного количества подписей (за исключением парламента Аргау в 1862 году). В Германии отзыв парламента возможен в пяти землях: Бавария, Рейнланд-Пфальц, Бранденбург, Берлин и Бремен<sup>15</sup>. Аналогичные положения можно найти и в Российской Федерации для членов законодательных собраний регионов. Несколько унитарных государств также практикуют отзыв на субнациональном уровне, например, Хорватия - префектов округов и их заместителей, и Польша. За пределами Европы - и за исключением стран, допускающих отзыв всех органов власти - отзыв существует на уровне субъектов федерации, например, в Соединенных Штатах, где 19 федеральных штатов практикуют отзыв избранных должностных лиц штатов<sup>16</sup>, и в Канаде, где в Британской Колумбии предусматривается отзыв членов парламента провинции. В Японии возможен отзыв всех субнациональных органов власти.

29. В целом, отзыв членов национальных парламентов существует в Европе только в Латвии и Лихтенштейне, где это касается парламента в целом, и, на определенных основаниях, в Соединенном Королевстве в отношении отдельных членов парламента. Он принят примерно в десятке стран за пределами Европы. Отзыв Президента возможен в двух европейских государствах (Республика Молдова и Румыния) и четырех странах за пределами Европы. На уровне субъектов федерации или на субнациональном уровне положения об отзыве, как представляется, также чаще касаются членов законодательных/совещательных органов, чем исполнительной власти. Это можно объяснить тем, что прямые выборы исполнительной власти не являются правилом.

### 3. Местный уровень

30. Согласно имеющейся информации, голосование с целью отзыв избирателей как механизм предусмотрено на местном уровне по меньшей мере в 15 странах с различной частотой применения на практике. Поступают сообщения об усилении тенденции прибегать к отзыву, начиная с небольших муниципалитетов и заканчивая крупными городами<sup>17</sup>.

31. В Хорватии (за исключением окружного префекта) муниципальный префект, мэр, а также избираемые вместе с ними их заместители могут быть отозваны путем всенародного голосования, которое может быть предложено 20% от общего числа местных избирателей или 2/3 членов местного представительного органа<sup>18</sup>. Вместе с тем, законодательством прямо установлено, что члены местных представительных органов (также избираемые местным населением) не могут быть отозваны<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> См. Magsaam, Niels (2014), *Mehrheit entscheidet*, Duncker & Humblot: Berlin p. 511 ff). Эти земли допускают отзыв для роспуска регионального парламента, но не отзыв отдельных членов парламента.

<sup>16</sup> В 2011 году в 17 из 50 штатов было предпринято 150 попыток отзыва (из них 75 успешных); большинство из них - мэры. Наиболее известный случай имел место 7 октября 2003 года в Калифорнии, когда губернатор Грей Дэвис был отозван и впоследствии избран А. Шварценеггер.

<sup>17</sup> Serdüit, U. and Welp, Y. "The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum", in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*. ECPR Press, p. 143.

<sup>18</sup> Закон о местном и региональном самоуправлении и Закон о референдумах и других формах личного участия граждан в управлении делами органов государственной власти и местного и регионального самоуправления (Официальный вестник № 33/1996, 92/2001, 44/2006, 58/2006, 69/2007, 38/2009, 100/2016 и 73/2017) регулируют условия и процедуру, т.е. порядок инициирования отзыва, сроки отзыва, процедуры голосования и необходимый кворум (явка и требуемое большинство).

<sup>19</sup> Статья 30 Закона Туркменистана "О местном и региональном самоуправлении".

32. В **Германии** в землях действуют два варианта механизма отзыва мэров. С одной стороны, вариант полноценной прямой демократии, при котором местному электорату предоставляется не только право проголосовать за отзыв (при соблюдении определенных процедурных требований и с учетом требуемого большинства), но и право инициировать процедуру отзыва (для подачи петиции о проведения голосования с целью отзыва требуется собрать определенное количество подписей). Четыре земли - Бранденбург, Заксен, Шлезвиг-Гольштейн и Северный Рейн-Вестфалия,<sup>20</sup> используют такой механизм для мэров. С другой стороны, во всех прочих землях, за исключением двух, процедура отзыва может быть инициирована косвенно местным советом (решение принимается квалифицированным большинством), в то время как местный электорат "вступает в игру" только для участия в заключительном голосовании, инициируемом советом. В этом варианте процедура отзыва рассматривается как своего рода сочетание принципов представительной и прямой демократии, когда совет "осуществляет определенный "представительский демократический" контроль выполнения местными гражданами своих прямых демократических полномочий"<sup>21</sup>.

33. В **Румынии** в соответствии с Законом о государственном управлении<sup>22</sup> отзыв избранных местных представителей путем голосования местного населения может привести к роспуску местного совета в целом и смещению мэра (и совет, и мэр избираются населением напрямую). Голосование за отстранение мэра организуется по просьбе местного населения, адресуемой представителю правительства (префекту). Отзыв может быть инициирован в случае пренебрежения общими интересами местного населения или неисполнения должностных обязанностей, возлагаемых на мэра в соответствии с законом, в том числе обязанностей, которые мэр должен выполнять в качестве представителя государства.

34. **Польское** законодательство, в том числе на уровне Конституции, предусматривает проведение местных референдумов и рассматривает отзыв как одну из форм их проведения<sup>23</sup>. В период с 2010 по 2014 год голосование с целью отзыва мэров было проведено в 111 муниципалитетах (под угрозой увольнения оказались около 4,5% мэров), в результате чего должностей лишились 16 мэров<sup>24</sup>. В 2013 году попытка отозвать мэра Варшавы не увенчалась успехом из-за недостаточного участия в голосовании (25% зарегистрированных избирателей вместо требуемых 29%), в основном из-за призыва бойкотировать правящую партию.<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Заслуживает внимания ситуация, сложившаяся в Дуйсбурге в 2012 году, когда мэр города был отозван после внесения 18 мая 2011 года изменений в Закон о местном самоуправлении, предусматривающих возможность инициирования гражданами процедуры отзыва. Этот отзыв связан с Парадом любви 2010 года, в ходе которого 21 человек погиб и 500 получили ранения.

См. также Serdült, U. and Welp, Y. "The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum", in Ruth, S., Welp, Y. and Whitehead, L. Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century. ECPR Press. Forthcoming, p. 146.

См. также Vetter, A. (2006) Modernizing German Local Government: Bringing the People Back in?, in V. Hoffmann-Martinot and H. Wollmann (eds.) State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence, Wiesbaden: VS Verlag, pp. 253-268.

<sup>21</sup> См. также Wollmann, Hellmut "The directly-elected mayor in the German Länder — introduction, implementation and impact", March 2014, опубликовано на сайте researchgate.net, p. 14 (см.: [https://www.researchgate.net/publication/238098897\\_The\\_directly-elected\\_executive\\_mayor\\_in\\_German\\_local\\_government](https://www.researchgate.net/publication/238098897_The_directly-elected_executive_mayor_in_German_local_government); последнее обновление 9 мая 2018 года)

<sup>22</sup> Закон № 215 от 23 апреля 2001 года, повторно опубликованный в "Официальном бюллетене" № 123/20 от февраля 2007 года, см. [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htm\\_act\\_text?idt=78841](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?idt=78841).

<sup>23</sup> Статья 170 Конституции Польши: " Члены самоуправляемого сообщества могут путем референдума принимать решения о делах, касающихся этого сообщества, в том числе об отзыве органа территориального самоуправления, избранного прямыми выборами. Принципы и порядок проведения местного референдума определяются законом."

<sup>24</sup> См.: Introduction: directly elected mayors in urban governance, David Sweeting, University of Bristol, UK, in Directly elected mayors in urban governance, Impact and practice, Edited by David Sweeting, 2017.

<sup>25</sup> Процедурой отзыва мэра Варшавы руководили несколько оппозиционных партий, а также несколько заинтересованных групп и НПО, которые пытались сместить Ханну Гронкевич-Вальц с поста мэра. Процедура

35. В **Российской Федерации** в федеральном законодательстве<sup>26</sup> голосование по отзыву признается одним из случаев досрочного прекращения полномочий избранных глав муниципальных образований. Основания для отзыва должны быть установлены в уставе муниципального образования, и при этом они должны быть ограничены только его "конкретными противоправными решениями или действиями (бездействием) в случае их подтверждения в судебном порядке".

36. В соответствии с региональными законодательными актами в большинстве субъектов Российской Федерации отзыв местного руководителя (расцениваемый как "утрата доверия") может служить основанием для досрочного прекращения полномочий муниципального чиновника в большинстве субъектов Российской Федерации. Однако законодательство регионов варьируется, и в некоторых случаях Конституционный суд признал его не соответствующим Конституции. Тем не менее, федеральный законодатель установил ряд правил в этой области: голосование по отзыву местного избранного представителя проводится по инициативе населения, в порядке, установленном федеральным законодательством<sup>27</sup> и местным законодательством о референдумах.

37. Конституционный суд Российской Федерации в своей судебной практике установил конкретные гарантии проведения отзыва в соответствии с Конституцией и принципами местного самоуправления. В частности, во избежание субъективной оценки деятельности местных должностных лиц основания для отзыва не должны допускать широкого толкования и должны подкрепляться проверяемыми фактами. По мнению Суда<sup>28</sup>, "только при наличии соответственно конкретизированных оснований и при предоставлении отзываемому лицу возможности давать пояснения по их поводу на всех этапах процедуры отзыва может быть гарантирована защита прав отзываемого лица и стабильность осуществления местного самоуправления в целом".

38. В **Словакии** мэры могут быть отозваны путем всенародного голосования, как это предусмотрено статьей 13а.3.а Закона № 369/1990 Zb. "О муниципалитетах". Согласно статистическим данным, опубликованным Ассоциацией словацких муниципалитетов и городов, в период с 2005 по 2015 год местные референдумы были организованы в 7,1% муниципалитетов. Из них 31,6% касались отзыва мэра и были успешными, а еще 10,6% также касались отзыва мэра, но оказались безрезультатными.

39. В **Швейцарии** отзыв муниципальных служащих возможен в двух кантонах: Ури и Тичино. Однако процедуры отзыва в Швейцарии ориентированы не на отдельных избранных политиков, а на местные органы власти в целом. Таким образом, эти процедуры функционируют скорее как инструмент для вынесения вотума недоверия, нежели как инструмент наказания отдельных избранных представителей.

---

была инициирована общественной организацией граждан Варшавы, подавших петицию против повышения стоимости проезда в общественном транспорте и против медленного строительства второй линии метрополитена в Варшаве. Это были два ключевых момента, на которых основывалась процедура отзыва мэра. Оппозиция в Польше еще до начала процедуры отзыва готовила почву для отставки мэра в связи с тем, что ее партия вошла в коалицию с партией Премьер-министра. Отзыв не состоялся из-за низкой явки избирателей.

<sup>26</sup> Статья 24 Закона Российской Федерации № 131-ФЗ "Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

<sup>27</sup> Глава II о референдумах Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и ст. 22 "О местном референдуме" Федерального закона № 131-ФЗ

<sup>28</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе".

40. В законодательстве **Украины** существуют правовые нормы, которые позволяют гражданам отзываться путем всенародного голосования только мэров (но не других местных выборных представителей)<sup>29</sup>. Официальной информации о практических примерах такого голосования нет.

41. Отзыв мэров был разрешен в Сербии и "бывшей югославской Республике Македония" в соответствии с ранее действовавшим законодательством, которое в настоящее время упразднено<sup>30</sup>. Попытки внедрить такой механизм потерпели неудачу в **Словении** (в 2017 году)<sup>31</sup> и **Соединенном Королевстве**<sup>32</sup>.

42. Особый случай отзыва (с одновременным избранием нового мэра) можно найти в **Испании**, где статья 197.4 Органического закона о всеобщей избирательной системе регулирует особый режим для небольших муниципальных образований с так называемой системой "consejo abierto". Эта единственная в своем роде традиционная система, существующая с Средневековья и предусматривающая прямое избрание гражданами мэра без советников, позволяет гражданам инициировать и выносить конструктивный вотум недоверия.

43. Как указано во Введении, просьба Конгресса была сделана в связи с существованием в **Республике Молдова** норм и правоприменительной практики, позволяющих избирателям отзываться мэров путем всенародного голосования. В этой связи особый интерес представляет рассмотрение молдавского законодательства и судебной практики в этой области.

44. В соответствии с пунктом 2 статьи 68 Конституции Республики Молдова, гласящим в главе о Парламенте, что "всякий императивный мандат недействителен", молдавский закон "О статусе местного выборного лица" от 2 февраля 2000 года №768-XIV) также устанавливает, что "всякий императивный мандат недействителен." (Ст.4 ч.(1)). В том же законе в числе причин сокращения срока полномочий мэров, избранных прямым голосованием, предусматривается возможность "его отзыва через местный референдум в соответствии с Кодексом о выборах" (Ст.5 ч.(4d)). В Статье 177 ч.(2), Кодекса о выборах установлены основания для отзыва примара (мэра) города: а) несоблюдение им интересов местного сообщества, б) ненадлежащее исполнение обязанностей местного выборного лица, предусмотренных законом, в) нарушение моральных и этических норм, "подтвержденное в установленном порядке". Отзыв может быть инициирован несколькими членами местного совета и должен быть подтвержден путем всенародного голосования.

---

<sup>29</sup> Соответствующие материально-правовые и процессуальные нормы закреплены Законом Украины "О местном самоуправлении в Украине" от 21 мая 1997 года № 280/97.

<sup>30</sup> В последней из этих стран Закон 1996 года о местном самоуправлении, действовавший до 2002 года, содержал положение, которое позволяло начать процедуру отзыва путем всенародного голосования только в отношении действующих мэров. Предусматривалось, что если 50% плюс один избиратель придут на избирательные участки и проголосуют за отзыв, то полномочия мэра прекращаются. Это положение было отменено в 2002 году, когда был принят ныне действующий закон. С 2002 года никаких изменений в закон не вносилось. С 12 февраля 2019 года название страны изменилось на "Северная Македония".

<sup>31</sup> Парламент отклонил законопроект, разрешающий отзыв местных избранных представителей через месяц после его первоначального одобрения нижней палатой. При повторном голосовании после отрицательного заключения верхней палаты, в которой представлены, в частности, местные общины, законопроект был отклонен.

<sup>32</sup> Законопроект об отзыве избранных представителей имел целью упорядочение системы отзыва избранных представителей в Англии, которая включает мэров. Однако продолжить работу над законопроектом не удалось, поскольку в сессии парламента 2014-2015 годов был объявлен перерыв. Несмотря на отсутствие такого механизма, граждане обратились с ходатайством об отстранении от должности мэра Лондона в 2017 году, обвиняя его в государственной измене. В соответствии с действующими правилами, если петиция собирает 100 тысяч подписей, парламент обязан обсудить это предложение. Мэр Садик Хан все еще занимает свою должность.

45. В постановлении, вынесенном в 2012 году<sup>33</sup>, Конституционный суд Молдовы, толкуя пункт 2 статьи 68 Конституции, постановил, что "что согласно логике свободного представительства мандат депутата обладает свойством быть необратимым: избиратели не вправе требовать его преждевременного прекращения и практика отставки по предварительному уговору запрещена. Избиратели, таким образом, не могут выразить свое недовольство по поводу способа выполнения выборным лицом своих обязанностей, кроме как отказом голосовать за его переизбрание."

46. Однако в своем постановлении, принятом в октябре 2017 года<sup>34</sup> Суд Молдовы, отклонив по причинам неприемлемости обращение о проверке соответствия Конституции Статьи 177 ч.(2) (основания для отзыва мэров) Кодекса о выборах, предположил в мотивировочной части, что положения Ст. 68 ч.(2), Конституции могут применяться только к национальному парламенту и что мотивировочная часть его постановления 2012 года не может быть распространена на местных избранных представителей.

47. В своем постановлении Суд сослался на собственную прецедентную практику (постановление 2002 года)<sup>35</sup>, в котором он пришел к выводу, что, отмена положения, разрешающего смещение мэров путем голосования местным населением, ограничила одно из прав граждан, без каких-либо обоснований такого ограничения в Конституции Молдовы. В постановлении 2002 года Суд указал, что право граждан отозвать избранное должностное лицо, если он не отвечает интересам соответствующего сообщества, основывается на:

- принципе непосредственного осуществления народом суверенитета;
- праве на управление, т.е. праве на участие в управлении общественными делами непосредственно;
- принципе консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения, представляющих собой принципы, защищаемые Конституцией.

48. Кроме того, хотя Суд и не высказался по поводу конституционности оспариваемых статей Кодекса о выборах, в своем решении 2017 года он указал ряд аргументов, основанных, в том числе, на соответствующих мнениях, высказанных Венецианской комиссией и Конгрессом, о том:

- что для того чтобы гарантировать свободное осуществление местного избирательного мандата в соответствии с Европейской хартией правовые положения, регулирующие прекращение действия мандата, должны толковаться ограничительно и применяться только в исключительных случаях (CDL-AD(2014)022, п. 27);
- что мэр, будучи публично избранным носителем власти, не подчиняется ни местному совету (который может освободить от должности мэра только путем организации всенародного голосования), ни какому-либо иному органу государственной власти другого уровня (см. доклад Конгресса "Местная демократия в Республике Молдова", CPL (12) 9, п. 65);
- что закон предусматривает гарантии и предохранительные механизмы в местной процедуре отзыва: Кодекс о выборах требует, чтобы решение о проведении голосования по отзыву мэра на местном уровне содержало в каждом конкретном случае подтвержденные фактами причины отставки мэра; решение Центральной

<sup>33</sup>Постановление Конституционного суда Республики Молдова от 19 июня 2012 года №8 "О толковании статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции (Обращение №8b/2012), п. 44

<sup>34</sup> Определение №96 от 04.10.2017 г. о неприемлемости обращения № 123a/2017 г. о контроле конституционности ст. 33 и ст. 34 Закона о местном публичном управлении и ст. 177 ч.(2) Кодекса о выборах (отзыв примара путем проведения референдума)

<sup>35</sup> Постановление Конституционного суда Молдовы №13 от 14 марта 2002 г., пункт 6.

избирательной комиссии о дате проведения голосования по отзыву должно содержать соответствующие и достаточные фактические аргументы для обоснования отставки мэра; эти два решения могут быть предметом судебного рассмотрения, позволяющего суду в каждом конкретном случае проверить причины отзыва мэра и вынести решение с учетом обоснованности выдвигаемых аргументов.

49. В мае 2017 года Дорин Киртоакэ был временно отстранен от должности примара Кишинева по решению суда в связи с возбуждением против него уголовного дела по различным обвинениям, связанным с коррупцией. После отстранения от должности он был взят под домашний арест. 19 ноября 2017 года в Кишиневе прошло голосование по отзыву с должности генерального примара города, при проведении которого не было выполнено требования о явке одной трети избирателей, имеющих право голоса в Кишиневе. В своем докладе CG34(2018)09final от 27 марта 2018 года Конгресс пришел к выводу, что отстранение от должности примара Кишинева является нарушением Европейской хартии местного самоуправления, и выразил озабоченность по поводу последствий местного голосования по отзыву примара (см. также пункты 24-28 соответствующего постановления Конституционного суда Молдовы).

50. За пределами Европы отзыв местных выборных органов власти в основном практикуется в Северной и Южной Америке.

51. В **Аргентине** избрание и полномочия местных органов власти регулируются конституциями каждой из провинций. Институт отзыва местных органов власти существует далеко не в каждой провинции, а требования и последствия этого могут самыми разными. Некоторые из провинций регулируют отзыв на провинциальном и муниципальном уровне: Буэнос-Айрес, Катамарка, Корриентес, Чако, Чубут, Энтре-Риос, Ла-Риоха, Мисьонес, Неукен, Рио-Негро, Сан-Луис, Сан-Хуан, Сантьяго-дель-Эстеро и Сьерра-дель-Фуэго<sup>36</sup>. В тех провинциях, где отзыв разрешен, население имеет возможность напрямую подать ходатайство об отзыве мандата местных выборных органов власти, главы местной администрации, муниципального губернатора и членов совета (оба избираются гражданами напрямую). Отзыв регулируется как одно из прав граждан и приравнивается к "вотуму недоверия" в связи с плохим управлением общественными делами. Участие в голосовании по отзыву является обязательным, а процент голосов, требуемый для одобрения отзыва варьируется в зависимости от провинции.

52. В **Колумбии** отзыв мэров (избираемых гражданами напрямую) был признан в 1994 году в качестве "политического права, в соответствии с которым граждане прекращают действие мандата, предоставленного ими губернатору или мэру"<sup>37</sup>. Члены местных советов также избираются прямым голосованием, но не подлежат отзыву населением. Конституционный суд Колумбии упомянул концепцию "программного мандата", который не следует путать с "императивным" или "свободным". По мнению Суда, в соответствии

---

<sup>36</sup> В качестве примера можно привести конституцию Буэнос-Айреса: "Статья 67 - Электорат имеет право требовать **отзыва мандата** выборных органов власти по причинам, связанным с эффективностью их деятельностью, направив петицию, подписанную двадцатью процентами избирателей, зарегистрированных в избирательном списке города или соответствующего муниципального образования. Требование об отзыве не принимается, когда речь идет о лицах, исполняющих свои обязанности менее одного года, или о лицах, которым осталось исполнять свои полномочия менее шести месяцев. Верховный суд должен проверить соблюдение этих требований и объявить референдум по вопросу отзыва в течение девяноста дней после получения петиции. Участие в референдуме является обязательным, а его результаты носят юридически обязывающий характер, если количество голосов, поданных за отзыв, превышает пятьдесят процентов от числа зарегистрированных избирателей"

<sup>37</sup> Статья 6 закона № 134 1994 года "О механизмах участия граждан в общественной жизни". Этот механизм регулируется также законом № 131 от 1994 года "О программном голосовании"; см.: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330#>.

со статьей 259 Конституции при избрании кандидаты обязуются выполнять правительственную программу; таким образом, если избранное должностное лицо не выполняет программу без уважительных причин, избиратели логически имеют право отозвать его мандат. Кроме того, по мнению Суда, правом отстранить от должности мэра или губернатора, обладают активные избиратели соответствующей местной общины, "которые участвовали в выборах мэра или губернатора, поскольку именно они - и никто другой - сделали этот выбор"<sup>38</sup>.

53. В **Эквадоре** этот принцип закреплен в Конституции, в статье 61 которой признается право "отзыва органов власти, избранных на основе всеобщего избирательного права", в частности мэров и членов местных советов, избранных путем всенародного голосования. Статья 105 гласит также, что "все лица при осуществлении своих политических прав могут отзывать выборные органы власти". С 2011 года отдельные нормы национального избирательного законодательства и законодательства об участии граждан в общественной жизни регулируют различные аспекты функционирования механизма отзыва (инициатива, условия и основания отзыва, процедура отстранения от должности)<sup>39</sup>. В соответствии с этими нормами местные избиратели имеют возможность инициировать отзыв и отстранение местных органов власти непосредственно путем голосования. Право на отзыв, однако, не является безусловным: избирательное законодательство предусматривает, что при регистрации кандидаты (в том числе на должность мэра) должны представить план работы с общими и конкретными целями и способами их достижения. В соответствии с национальными нормами основания для отзыва могут быть связаны с: а) с нарушением отдельных положений плана работы; б) несоблюдением или нарушением правовых норм, регламентирующих участия граждан в общественной жизни; с) невыполнением своих функций и обязанностей, установленных Конституцией и законами.

54. В **Перу**, стране, в которой на местном уровне в мире наиболее активно практикуется голосование с целью отзыва ("revocatoria"),<sup>40</sup> отзыв закреплен в Конституции в качестве одного из прав граждан на участие в общественной жизни (см. ст. 2.17 и ст. 31.1 Конституции)<sup>41</sup>. Мэры и члены местных советов, избранные прямым голосованием, могут быть отозваны всеобщим голосованием, как это предусмотрено в статье 194.3 Конституции. В национальном законодательстве это право конкретизировано, а также определены условия и порядок отзыва<sup>42</sup>. Национальная избирательная комиссия подчеркивает, что одним из требований, связанных с проведением отзыва, является "мотивировка просьбы", т.е. обоснование причин отзыва. Это предполагает предоставление подробной информации о том, почему соответствующие полномочия ставятся под сомнение, о недостатках в выполнении своих функций ("которые негативно отразились на результатах работы"), а также о том, как часто возникают такого рода проблемы в системе местного самоуправления<sup>43</sup>. В

<sup>38</sup> См. постановления Конституционного суда C-011/1994 и C-180/1994, с которыми можно ознакомиться по адресу:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4176#0>

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5430#0>.

<sup>39</sup> См., в частности, Конституцию (статьи 105 и 106), Закон о выборах (статьи 199-201) и Правила процедуры Национального избирательного совета.

См.: <http://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-ley-organica-electoral-codigo-de-la/>  
<https://aceproject.org/ero-en/regions/americas/EC/ecuador-reglamento-para-el-ejercicio-de-la/>;

см. также "La Revocatoria del Mandato en el Ecuador, Países de la Comunidad Andina y del Continente Americano" [Verdugo, 2007], имеется на испанском языке по адресу: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/771>

<sup>40</sup> В Перу в период 1997-2013 годов было проведено более 5000 процедур отзыва в отношении местных выборных органов власти почти в половине из 1 645 муниципалитетов страны.

См. "Recall referendums in Peruvian municipalities: a political weapon for bad losers or an instrument of accountability?" [Welp, 2015], [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2015.1060222\\_](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2015.1060222_)

<sup>41</sup> Статья 2, пункт 17, и Статья 31 Конституции, см.: <http://www.congreso.gob.pe/eng/?K=362>.

<sup>42</sup> Закон № 26.300 "О праве на участие и гражданском контроле", см. статьи 20-30.

Национальная избирательная комиссия Перу, постановление № 3798/ 2014.

2017 году было проведено 27 таких голосований, 13 из которых дали ожидаемый результат.

55. В **Коста-Рике** в 1998 году был пересмотрен Муниципальный кодекс, в результате чего не только появилась возможность проводить прямые выборы мэров, но и создан новый механизм отстранения мэров от должности, основанный на отзыве<sup>44</sup>.

56. В **Соединенных Штатах** отзыв существует не только на уровне отдельных штатов, но и на местном уровне<sup>45</sup>. По меньшей мере в 29 федеральных штатах США действуют особые правила отстранения от должности местных выборных должностных лиц, включая мэров и членов местных советов. Каждый штат, в котором разрешается отзыв, имеет собственные внутренние нормы организации этого процесса.

57. Отзыв на всех уровнях допускается в **Боливии** и **Венесуэле**, а также на **Тайване** и в **Японии** для всех органов власти на субнациональном уровне. В **Республике Корея** такая возможность предусмотрена в отношении мэров (глав компетентных местных органов власти) и членов местных советов (за исключением тех, которые избираются по пропорциональной системе) по просьбе 15% избирателей (10% в столичных муниципалитетах).

58. Отзыв (избирателями) следует отличать от **аннулирования полномочий** (другим органом). Известны примеры законодательства, допускающего досрочное прекращение мандата мэра путем **аннулирования полномочий**, в частности, если мэр не был избран населением прямым голосованием, путем вынесения вотума недоверия муниципальным советом. Так, например, обстоит дело в **Испании**, где отзыв действует в качестве конструктивного ходатайства против мэра (с одновременным голосованием за другого кандидата)<sup>46</sup>. Аналогичным образом, в **Эстонии**, где мэры избираются не прямым голосованием, а муниципальным советом, совет может вынести вотум недоверия как мэру, так и одному из своих членов<sup>47</sup>. Если в **Сербии** в период с 2004 по 2008 год мэра можно было отозвать путем всенародного голосования, то в соответствии с действующим законодательством<sup>48</sup> правом отозвать мэра наделено муниципальное собрание. И в Италии в соответствии с законом 81/1993 в муниципалитетах с населением более 15 тысяч человек избранный прямым голосованием мэр может быть принужден досрочно сложить с себя полномочия в результате вотума недоверия, вынесенного муниципальным советом. Однако в результате вотума недоверия распускается и совет (по принципу "*aut simul stabunt aut simul cadent*"), после чего и проводятся новые выборы мэра и членов совета.

#### 4. Общие черты

59. Примеры национального законодательства и практики применения отзыва местных избранных представителей указывают на наличие ряда общих черт:

- отзыв путем всенародного голосования предусмотрен законодательством немногих современных демократических государств; не существует никакой общей тенденции в отношении того, какие именно органы власти могут быть

<sup>44</sup> См. Revocatoria del Mandato para funcionarios de electricidad popular en los gobiernos locales, [Rivera, 2006, Costa Rica], на сайте: <http://www.tse.go.cr/revista/art/2/rivera.pdf>

<sup>45</sup> В период с 1903 по 1989 год было зарегистрировано более 6000 попыток организовать голосование и 4000 голосований по отзыву местных избранных представителей (см. выше Serdült, U. and Welp, Y. "The Levelling up.", p. 143).

<sup>46</sup> Статья 197 Органического закона о всеобщей избирательной системе (LO 5/1985 с изменениями, внесенными на основании L.O. 2/2011 от 28 января)

<sup>47</sup> См. статьи 32 и 46 Органического закона об организации местного самоуправления (на английском языке см. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509012014003/consolide>).

<sup>48</sup> Закон о местном самоуправлении ("Официальный вестник Республики Сербия" № 129/07, а также выпуски 83/14 и 101/16)

отозваны: некоторые страны предусматривают отзыв на всех уровнях, некоторые - только на национальном, а некоторые - только на региональном или местном уровне, при этом не существует никаких статистических данных о том, что предпочтение отдается отзыву должностных лиц исполнительной ветви, членов ассамблей (представительных органов) или ассамблей в целом (Латвия, Лихтенштейн);

- на практике отзыв применяется редко, за исключением нескольких стран (в Румынии – в отношении Президента Республики; отзыв должностных лиц региональных и (главным образом) местных исполнительных органов власти в Европе практикуется в Польше и Словакии, за пределами Европы – в Перу, Соединенных Штатах, Эквадоре и Японии)<sup>49</sup>;
- отзыв, как правило, ассоциируется с прямыми выборами, и практически отсутствуют примеры отзыва избирателями должностных лиц, не избранных прямым голосованием; это относится не только к членам законодательных или совещательных органов, члены которых обычно избираются прямым голосованием, но и к должностным лицам исполнительной власти, включая мэров;
- существуют примеры национальных/субнациональных систем, в которых отзыву могут подлежать члены региональных или местных советов, мандат которых является результатом всенародного голосования; в некоторых случаях могут отзываться региональный или муниципальный совет целиком, а в некоторых - отдельные члены совета;
- в тех случаях, когда мэры не избираются напрямую местным населением, предпочтение отдается системе, более близкой к логике представительной системы: мэру выносятся вотум недоверия, позволяющий местному совету принять решение о досрочном прекращении его полномочий;

60. Из вышеизложенного можно сделать вывод, что система избрания мэра (прямыми или непрямыми выборами) непосредственно влияет на выбор отдельными странами механизмов отстранения мэров от должности до истечения срока их полномочий. Если мэр избирается прямым всенародным голосованием, то аннулирование его полномочий муниципальным советом возможно лишь при условии подтверждения такого решения всенародным голосованием<sup>50</sup> или при условии проведения новых выборов в муниципальный совет после его автоматического роспуска, как это имеет место в Италии.

#### **IV. Предыдущая деятельность Венецианской комиссии**

61. Венецианская комиссия неоднократно рассматривала вопросы, имеющие отношение к настоящему докладу, как при проведении тематических исследований, так и при подготовке заключений по ситуации в отдельных странах.

62. В своем "Докладе об императивном мандате и аналогичной практике" 2009 года Комиссия заключила, что *"основой конституционный принцип, который запрещает императивный мандат или любую иную форму политического лишения представителей их мандатов, должен доминировать как краеугольный камень европейской демократической конституционности"*<sup>51</sup>.

63. Однако в своем докладе Комиссия указала, что национальные, политические и конституционные традиции допускают наличие законодательных положений и

<sup>49</sup> Serdült, U. and Welp, Y. "The Levelling up..", см. выше, р. 143.

<sup>50</sup> Действующее законодательство Украины предусматривает наряду с возможностью отзыва мэра населением еще и возможность аннулирования городским советом полномочий мэра, избранного прямым голосованием. Это положение в целом подвергается критике, и его пересмотр обсуждается с Советом Европы.

<sup>51</sup> CDL-AD(2009)027, п. 39.

правоприменительной практики, которые отклоняются от этого принципа, отметив при этом, *"что в данных странах эта практика была расценена как соответствующая их собственным конституциям"*. В этом контексте в докладе также кратко упоминается механизм отзыва избирателями и признается, что в отношении Украины трудно сформулировать прямую критику таких механизмов, *"поскольку такие прецеденты имеются в демократических странах"* (п. 35). В этой связи Комиссия указала на ключевой принцип, который, по ее мнению, должен стать предпосылкой для любого обращения к отзыву: когда основания для ограничения избирательного мандата подразумевают принятие правовых решений, *"эти ситуации могли бы быть более эффективно урегулированы нейтральными и независимыми юридическими органами"*<sup>52</sup>. Это означает, что необходимо проводить четкое различие между ситуациями, предполагающими юридическую ответственность избранного должностного лица, которая должна быть установлена в суде, и ситуациями, когда речь идет о политической ответственности должностного лица: именно такие ситуации могут в исключительных случаях разрешаться путем отзыва.

64. Комиссия уже отмечала в предыдущем заключении в отношении Украины<sup>53</sup>, касающемся отзыва избирателями депутатов парламента, что *"довольно необычно возлагать на избирателей сложную ответственность за оценку выполнения депутатом своих конституционных и правовых обязанностей, поскольку голосование граждан по существу остается выражением политического выбора"*. Комиссия пришла к выводу, что было бы правильнее предусмотреть прекращение действия мандата *"в рамках правовой процедуры, которая соответствовала бы принципу верховенства права и позволяла избегать использования расплывчатых концепций, способных привести к произвольным толкованиям, мотивированным главным образом политическими соображениями"*.

65. В своем заключении 2012 года в отношении отзыва Президента Румынии<sup>54</sup> Комиссия подчеркнула, что при установлении процедур отзыва следует в первую очередь провести четкое различие между правовой и политической ответственностью должностного лица, которое предполагается отозвать. Комиссия отметила, в частности: *"В процедуре отстранения Президента от должности довольно своеобразно смешиваются правовая и политическая ответственность. Акцент в ней сделан, скорее, на политической ответственности президента перед парламентом и электоратом, тогда как основания для его отстранения от должности сформулированы таким образом, что это предполагает правовую ответственность. Роль Конституционного суда в этом процессе также не вполне ясна. В случае сохранения в силе процедуры, предусмотренной в статье 95 Конституции о приостановлении полномочий Президента в ее нынешнем виде, ее следует трансформировать в процедуру с четко сформулированной правовой ответственностью, иницируемую парламентом, но реализуемую судом"*.

66. Что же касается местного уровня, то Венецианская комиссия выразила озабоченность (в связи с законодательными положениями о местном самоуправлении в Азербайджане) по поводу условий, при которых полномочия муниципального советника могут быть прекращены досрочно или приостановлены.

---

<sup>52</sup> CDL-AD(2009)027, п. 35; украинский опыт см. также в сносках 32-35.

<sup>53</sup> Заключение по закону "О внесении изменений в некоторые законы Украины о статусе депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым и местных советов", CDL-AD(2007)018, пп. 16-17.

<sup>54</sup> Заключение о соответствии конституционным принципам и верховенству права действий, предпринятых правительством и парламентом Румынии в отношении других государственных учреждений, и чрезвычайного постановления правительства о внесении поправок в закон № 47/1992 "Об организации и функционировании Конституционного суда" и чрезвычайного постановления правительства "Об изменении и дополнении закона № 3/2000 "Об организации референдума в Румынии", CDL-AD(2012)026, п. 78.

67. По ее мнению, необходимо обеспечить надлежащие гарантии как в отношении того, какие именно нормы должны регламентировать досрочное прекращение полномочий, так и в отношении органа, полномочного принимать решения. Во-первых, желательно, чтобы конкретные правила досрочного прекращения или приостановления полномочий не определялись уставом каждого муниципального образования, поскольку это может привести к неравенству членов муниципальных советов. Требуется общее регулирование на национальном или региональном уровне в соответствии с распределением полномочий в каждой стране. Во-вторых, если требуется проверка возможных нарушений со стороны какого-либо члена совета, то решение о прекращении его полномочий не может быть принято местным советом. *"Вмешательство Суда является необходимым элементом системы [...] Это обеспечило бы свободное выполнение местными выборными представителями своих обязанностей в соответствии с Европейской хартией"*<sup>55</sup>.

68. В своем заключении Комиссия подчеркнула, что *"отстранение выборного представителя от должности является исключительной мерой, которая должна применяться только в случае серьезных нарушений"*, и что *"должны быть конкретно гарантированы все процедурные гарантии, включая участие суда"*<sup>56</sup>.

69. Совсем недавно, в 2017 году, Комиссия рассмотрела одну из последних в Европе попыток ввести в практику голосование по отзыву голосов: законопроект Республики Молдова, предлагавший в первоначальной редакции смещение депутатов Парламента путем голосования избирателей в своем избирательном округе. Венецианская комиссия приветствовала тот факт, что это предложение не было сохранено следующем варианте проекта. По ее мнению, помимо потенциальных вопросов конституционности (ст. 68.2 Конституции Молдовы запрещает императивный мандат) и противоречия решению Конституционного Суда 2012 года (парламентские мандаты являются безотзывными и осуществляются в интересах всего народа), такой механизм противоречит и международным стандартам. Венецианская комиссия в своем заключении<sup>57</sup> сослалась на Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, требующий, чтобы избранные должностным лицам могли *"оставаться в должности до истечения срока своих полномочий"*, как это *"регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами"* (пункт 7.9), а также на резолюцию ПАСЕ 1303 (2002) *"О функционировании демократических институтов в Республике Молдова"* (пункт 8) и ее собственный Доклад об императивном мандате и аналогичной практике 2009 года.

70. Комиссия отметила, что предлагаемая поправка *"фактически позволила бы создать систему общего отзыва представителей, которая в определенном политическом контексте вполне могла бы функционировать в качестве императивного мандата"*. Комиссия далее заявила, что это *"должно рассматриваться как политическая, а не правовая процедура"* и что *"вовлечение судов в такую процедуру было бы чревато их политизацией"*<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Заключение по проекту закона "О внесении дополнений в закон "О статусе муниципальных образований Азербайджанской Республики", CDL-AD(2009)049, пп. 10-11.

<sup>56</sup> Там же, п. 27.

<sup>57</sup> Совместное заключение Венецианской комиссии и БДИПЧ/ОБСЕ по проектам законов о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (избирательная система для выборов в парламент) CDL-AD(2017)012, п. 16. Для инициирования отзыва требуется собрать подписи не менее 1/3 избирателей, а для успешного отзыва требуется получить голоса не менее половины избирателей данного избирательного округа, но не меньше количества голосов, отданных избирателями за данного члена парламента. Законопроект предусматривал основания для отзыва: несоблюдение интересов местного сообщества, ненадлежащее исполнение обязанностей члена Парламента, предусмотренных законом, в) нарушение моральных и этических норм.

<sup>58</sup> Там же, п. 60.

## **V. Анализ**

### **1. Отзыв - конкретный инструмент прямой демократии в представительной системе**

71. По своему характеру отзыв является инструментом прямой демократии<sup>59</sup> и одним из элементов комплекса демократических механизмов непосредственного контроля<sup>60</sup>, определения повестки дня и обеспечения подотчетности вне рамок выборов, который может функционировать в соответствии с национальными правовыми и конституционными традициями в качестве дополнения к представительной демократии (народная инициатива, референдум, петиция, отзыв и вето). Общей чертой всех форм прямой демократии является то, что они основаны на прямом народовластии, а не на власти избранных представителей. Особенность отзыва заключается в том, что решение принимается по важнейшему вопросу: следует ли прекратить полномочия избранного должностного лица или органа до истечения срока их полномочий. Таким образом, в отличие от других видов всенародного голосования, при отзыве избирателям предлагается занять ту или иную позицию не в отношении закона или политики, а в отношении отдельных лиц или, что случается реже, в отношении органов в целом. Кроме того, прямые выборы таких лиц или органов, как представляется, являются предварительным условием применения процедуры отзыва.

72. В демократическом обществе политики, в принципе, в первую очередь подотчетны избирающим их гражданам. На практике же, в современном обществе эти связи часто оказываются непрочными, и политиков все чаще воспринимают в отрыве от своих избирателей, поскольку в первую очередь они, как правило, подотчетны своему партийному руководству и политическим руководителям, и только потом гражданам<sup>61</sup>. Это породило попытки создать механизмы для укрепления взаимоотношений между избирателями и выборными должностными лицами, а также для более эффективного прямого участия граждан в общественной жизни, включая положения об отзыве как инструменте восстановления связей между избирателями и выборными должностными лицами и предоставления избирателям возможности высказать мнение о работе своих избранников, включая их отстранение от должности в качестве санкции за неудовлетворительные результаты работы или неэтичное поведение (включая пагубные привычки).

### **2. Отзыв, свободный мандат и право на осуществление государственных функций**

73. В то же время отзыв как политический инструмент по своему характеру весьма отличается от императивного мандата. Хотя свободный мандат является одним из базовых основополагающих принципов политического представительства, отзыв применяется в тех правовых системах, где он разрешен, лишь как механизм реагирования и не активируется в автоматическом режиме. В отличие от императивного мандата, при котором имеющая обязательную силу воля избирателей составляет постоянную основу для действий избранных должностных лиц, отзыв применяется в качестве специального корректирующего инструмента, только когда и если он активируется по решению, которое зависит от политической воли определенного числа избирателей и при соблюдении определенных процедурных условий.

<sup>59</sup> См. CDL-AD(2007)018, п. 3; см. также CDL-AD(2004)003, пп. 85-86.

<sup>60</sup> См. Yanina Welp, Recall Referendum Around the World: Origins, Institutional Designs and Current Debates, in "The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy", Edited by Laurence Morel, Matt Qvortrup, 2018 – Routledge

<sup>61</sup> См: Derick W. Brinkerhoff, (2001), Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options, March, 2001: [http://www1.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/publications/ipc/wp-14.pdf](http://www1.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ipc/wp-14.pdf)

74. Тем не менее, отзыв позволяет избирателям прекратить действие мандата своего избранника. Поэтому, чтобы не вступать в противоречие с представительной демократией и представительной системой, основанной на регулярных выборах и свободном мандате выборных должностных лиц до следующих выборов, в тех случаях, когда конституционные и/или законодательные положения допускают отзыв, **его применение должно регулироваться очень тщательно, причем применяться он должен только в исключительных случаях как инструмент, дополняющий другие демократические механизмы, имеющиеся в представительной системе**, включая другие инструменты прямой демократии, основанные на участии граждан в демократических процессах, если таковые имеются

75. Следует проводить четкое различие между отзывом членов законодательных или совещательных органов (органов представительной демократии, таких как парламент или муниципальный совет), с одной стороны, и отзывом избранных представителей исполнительной власти - в подавляющем большинстве случаев президента или мэра - с другой. Как уже говорилось, принцип запрета императивного мандата распространяется на отдельных членов выборных органов, а не на представителей исполнительной власти.

76. Отзыв законодательного органа или муниципального совета в целом носит иной характер, нежели отзыв отдельных их членов. Нельзя считать, что такой отзыв противоречит запрету императивного мандата, который необходим в системе представительной совещательной демократии<sup>62</sup>. Это скорее своего рода вотум недоверия народа по отношению к совещательному органу. Характер такого отзыва намного ближе к характеру отзыва президента или мэра, и при оценке его соответствия международным стандартам следует руководствоваться теми же принципами.

77. Как уже отмечалось, в ряде конституций закреплено **основополагающее право граждан на вступление в должность, а выборных должностных лиц** - на осуществление своих полномочий. Это можно рассматривать как имплементацию в национальном законодательстве статьи 25 МПГПП, касающейся права принимать участие в ведении государственных дел.

78. Например, в Испании, благодаря признанию такого конституционного права (статья 23.2), выборные должностные лица - парламентарии или члены местных органов властей - могут подавать индивидуальные апелляции в Конституционный суд (*recso de amparo*). Этот Суд давно придерживается доктрины защиты прав представителей, ущемляемых партией или парламентской группой, к которым они принадлежат. Хотя это право прямо не упомянуто в Конституции, Конституционный суд построил его на праве на "доступ" к государственным должностям, не принимая во внимание положение о запрете императивного мандата (статья 67.2 Конституции). Таким образом, это право включает в себя не только "доступ", но и "осуществление" и "преемственность" в занимаемой должности<sup>63</sup>. Наличие этого право позволяет защитить позицию не только парламентариев, но и местных представителей, причем без необходимости распространения запрета на императивный мандат (парламентариев, в оригинальном ограничительном толковании) на местные органы власти.

---

<sup>62</sup> См. выше главу III.

<sup>63</sup> См. также решение ЕСПЧ по вопросу о праве лица заседать в качестве члена парламента после избрания (Рауповић и Милivojeвић против Сербии, обращение № 41683/06, 24 мая 2016; Ganchev против Болгарии, № 28858/95, решение Комиссии от 25 ноября 1996, Решения и доклады 87, стр. 130).

79. Конституционные суды на основании этих положений отклонили попытки отменить полномочия или отозвать избранных должностных лиц и заявили, что парламентский мандат дает право представлять всю страну<sup>64</sup>.

80. Это приводит нас к вопросу о том, является ли право на занятие выборной должности более приоритетным, чем запрет на императивный мандат, исключающий возможность отзыва не только отдельных членов представительных органов, но и выборных представителей исполнительной власти, включая мэров. Цитируемые судебные решения касаются парламентариев, и их применимость к другим выборным должностям не очевидна, хотя и не исключена. Поэтому они не противоречат проведенному выше разграничению представительной и исполнительной власти в отношении приемлемости отзыва.

### 3. Потенциал и риски

81. 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 избирателя, который их избрал, или действия которых выглядят сомнительно с этической точки зрения. В принципе, отзыв может играть роль защитного и превентивного механизма, позволяющего отстранять коррумпированных и безответственных лиц от политической власти.

82. Таким образом, отзыв может приблизить избранных должностных лиц к их избирателям и, обеспечив постоянный контроль над избранными должностными лицами, сделать их более подотчетными и более чуткими к нуждам людей, которым они служат. Это могло бы способствовать преодолению демократического разрыва, порождаемого все более низкой явкой на выборах, и стимулировать участие общественности в демократических процессах и интерес к государственным делам в период между выборами. Таким образом, отзыв может помимо прочего помочь контролировать и предотвращать ненадлежащее влияние или интересы в общественных делах. С этой точки зрения, отзыв является механизмом изменения баланса сил между избирателями и избранниками. Отзыв может также быть инструментом урегулирования конфликтов между мэрами и местными советами, если оба избираются прямым голосованием и оказываются неспособны сотрудничать.

83. Несмотря на очевидные потенциальные выгоды отзыва, риски, связанные с этой процедурой, 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 станет политическим "оружием". Более того, различные группы интересов или группы давления могут злоупотребить отзывом для дестабилизации управления, делая его неэффективным и не допуская принятия отдельными политиками определенных шагов или решений из-за опасности быть отстраненным гражданами от должности. Такая перспектива, в итоге, делает государственные должности менее привлекательными и может подтолкнуть к безответственному поведению. На местах опасность манипулирования еще выше: отзыв может быть использован правящими партиями на центральном уровне для оказания давления на оппозиционных

---

<sup>64</sup> В Литве Конституционный суд неоднократно принимал решения о том, что мандат означает, что избиратели не имеют права отзывать члена Сейма, и его свобода не может быть ограничена партиями или выдвинувшими его организациями. См. также Постановление Конституционного суда Республики Молдова от 19 июня 2012 года №8 "О толковании статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции (Обращение №8b/2012)", п 44; см. также недавнее решение Конституционного суда Испании 123/2017 (в отношении сенаторов, назначенных ассамблеями автономных сообществ).

руководителей муниципальных образований, что ущемляет как местную автономию, так и политический плюрализм в стране.

84. Кроме того, существуют различные риски, присущие отдельным формам отзыва (национальные примеры показывают, что условия и процедуры применения этого инструмента существенно различаются в государствах, где практикуется отзыв). Так, отзыв в чистом виде (досрочное проведение в соответствующем избирательном округе новых выборов), инициируемый большим числом избирателей и проводимый с соблюдением условий демократического избирательного процесса, чреват совсем не теми рисками, которые характерны для ситуаций, когда отзыв мэра может быть инициирован не избирателями, а местным советом. Кроме того, как указывалось выше, применение инструмента отзыва, там где он разрешен, к отдельным членам местных советов, несмотря на явные различия в статусе между членами совета и местными мэрами, представляется весьма проблематичным.

85. В числе других слабых мест процесса отзыва, помимо зачастую заметной роли денег, можно назвать связанные с этим социальные издержки, такие как создание атмосфера замешательства, подозрительности и раскола, которые часто возникают в результате инициатив по отзыву, а также опасность подрыва доверия избирателей к избранным ими людям, равно как и к политике и представительной демократии в целом.

#### **4. Отзыв и отрешение от должности. Различие между юридической и политической ответственностью**

86. Один из важных аспектов, который следует принимать во внимание, если и когда разрешается и активируется механизм отзыва, - это необходимое и основополагающее различие между юридической и политической ответственностью и серьезная опасность смешения этих двух видов ответственности, когда на избранное должностное лицо, которому грозит отзыв, возлагается политическая ответственность перед избирателями, тогда как основания для увольнения фактически должны влечь за собой юридическую ответственность.

87. Это различие имеет особое значение с точки зрения правовой определенности и с точки зрения защиты основных прав выборных должностных лиц. Это относится, например, к случаям, когда речь идет о таких причинах отзыва, как конфликт интересов, противозаконные или преступные действия, злоупотребление властью или коррупция. Как правило, такие вопросы должны решаться судом в соответствии с действующим законодательством и не выносятся на всенародное голосование<sup>65</sup>.

88. Отрешение от должности предполагает отстранение от должности по итогам судебного разбирательства, возбуждаемого против избранных представителей на том основании, что они совершили противоправное или преступное деяние. В отличие от отзыва отрешение от должности не имеет политического подтекста (по крайней мере, не должно иметь), поскольку оно не является политической мерой, (т.е. результатом политических дискуссий) посредством которой население могло бы принять решение, мотивированное результатами работы избранного должностного лица. Отрешение от должности включает в себя четко определенные процедуры и не предполагает проведения всенародного голосования<sup>66</sup>.

89. Если говорить об органах местного самоуправления, то для них существуют специальные инструменты административного надзора (и соответствующие

---

<sup>65</sup> CDL-AD(2012)026, п. 78.

<sup>66</sup> См. CDL-AD(2009)027, пар. 14: " импичмент – это судебное разбирательство в отношении выборного представителя, обвиняемого в совершении преступления, отзыв – это политический процесс".

административные меры), применяемые вышестоящими органами власти для контроля законности действий местных выборных должностных лиц в рамках их полномочий. Они могут также включать, как это предусмотрено европейскими стандартами, надзор за целесообразностью, но только в отношении задач, возложенных на местные органы власти<sup>67</sup>. Эти механизмы не являются предметом настоящего доклада, однако в крайних случаях они могут привести к отстранению мэра от должности.

## **5. Отзыв местных избранных представителей: требования Европейской хартии местного самоуправления**

90. Как уже отмечалось, отзыв предусматривается лишь в немногих европейских правовых системах. Однако на основе национальных конституционных традиций допускаются исключения, главным образом на местном уровне, в конституциях, уставах и доктринах. Вопрос заключается в том, может ли в более общем плане, согласно европейским (и международным) документам, касающимся местного самоуправления, применение отзыва, в частности отзыва мэров, считаться приемлемым и соблюдение каких условий и гарантий можно считать минимальным предварительным требованием для его использования.

91. В Европейской хартии местного самоуправления применяются общие принципы представительной власти и представительной демократии на местном уровне. В первую очередь следует упомянуть статью 7.1, устанавливающую принцип свободного мандата местных представителей. Она гласит: "Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата". А Статья 7.3 гласит: "Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами". В Хартии ничего не говорится о причинах, которые могут служить основанием для отказа в допуске к выборам или несовместимости, в связи с чем на национальном законодателя возлагается задача по установлению этих ограничений и условий на основе национального законодательства и "основополагающих правовых принципов". Интересно, что в Пояснительном докладе к Хартии приводится следующее разъяснение: "В данном пункте предусматривается, что отвод с занимаемого местного выборного поста должен быть возможен на основании объективных юридических критериев, а не в соответствии с единовременными решениями".

92. В Статье 3.2 Хартии вновь подтверждается примат представительной демократии на местном уровне со всеми вытекающими отсюда последствиями: *местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом*". Это свидетельствует также о признании различных форм прямого участия, включая референдумы, в качестве еще одного компонента местного управления или дополнения к нему.

93. Поэтому, согласно Хартии, представительная система местного самоуправления, основанная на местных органах, сформированных из местных выборных представителей, и инструменты прямого участия в демократических процессах отнюдь не являются взаимоисключающими. В пояснительном докладе говорится, что в соответствии с правом на самоуправление *"учитывается также возможность прямой*

---

<sup>67</sup> Статья 8 Европейской хартии местного самоуправления.

демократии, если это предусмотрено законом"<sup>68</sup>. Такое объяснение, по-видимому, открывает путь к практике прямой демократии, не исключая при этом возможности досрочного прекращения действия избирательного мандата, если это допускается национальными правовыми и политическими традициями.

94. Важность прямого участия граждан в демократических процессах, особенно в связи с местными органами власти, избранными прямым голосованием, а также наличия необходимых гарантий стабильности власти была подчеркнута Конгрессом в его рекомендации 113 (2002)<sup>69</sup> о применении статьи 3.2 Хартии: *"Если лица, облеченные государственной властью, избираются народом посредством прямого голосования, то и любое отстранение таких лиц от должности должно быть одобрено народом. Однако эти процедуры должны одновременно с этим предусматривать все гарантии, необходимые для стабильного местного самоуправления [..]"*.

95. В соответствии с Дополнительным протоколом к Хартии<sup>70</sup>, касающимся, в частности, права на участие в местных делах, это право *"означает право стремиться определять выполнение местным органом власти своих полномочий и обязанностей или оказывать влияние на их выполнение"* (статья 1.2). В статье 2, требующей принятия мер для практического обеспечения этого права, говорится, что *"процедуры привлечения людей к участию в докритических процессах могут включать проведение консультаций и местных референдумов, а также направление петиций [..]"* (статья 2.ii.a), однако отзыв при этом не упоминается.

96. Из вышеизложенного трудно сделать вывод о том, что Хартия запрещает отзыв избранных прямым голосованием местных представителей, включая мэров, или что в ней содержатся четкие указания относительно рекомендуемых ограничений практики отзыва. Нельзя также сказать, что в ней прямо разрешается отзыв, поскольку в соответствии с систематическим толкованием статей 7 и 3 Хартия допускает использование инструментов прямой демократии, которые обеспечивают свободное осуществление представительного правления.

97. Кроме того, важно отметить, что на сегодняшний день, когда Хартия ратифицирована всеми 47 государствами - членами Совета Европы, она предусматривает для ее государств-участников при ратификации систему вариативных обязательств, что позволяет по-разному имплементировать ее принципы на национальном уровне. Статья 12 позволяет ратифицировавшим ее государствам выбрать из числа ключевых пунктов не менее десяти положений. В результате государства могут, например, предпочесть не выбирать статью 3.2 Хартии (хотя она и включена в перечень ключевых пунктов). Поэтому, учитывая, что сама Хартия предоставляет ратифицировавшим ее государствам возможность выбора считать или не считать себя юридически связанными теми или иными ее положениями, вряд ли можно сформулировать на основе этих положений некие универсальные стандарты или принципы.

---

<sup>68</sup> Хартия описывает сущность местного самоуправления и содержит его основные принципы, часто ссылаясь на внутреннее законодательство государств-членов для точного определения содержания нормы. Однако ничто не мешает судебным органам Договаривающейся Стороны считать, что то или иное положение Хартии имеет прямое действие и обязательную силу, как это сделал Федеральный суд Швейцарии в решении от 3 июня 2016 года (ATF 142 I 216), которым он признал недействительной народную инициативу по слиянию нескольких муниципалитетов, поскольку не были проведены предварительные консультации с заинтересованными гражданами.

<sup>69</sup> Рекомендация 113 (2002) об отношениях между общественностью, местным собранием и исполнительной властью в местной демократии (институциональные рамки местной демократии), см. приложение, п. 3. E.ii.

<sup>70</sup> Открыт для подписания государствами - участниками Хартии 16 ноября 2009 года и вступил в силу 1 июня 2012 года.

98. По мнению Конгресса местных и региональных властей, которое было сформулировано в его резолюции о временном отстранении от должности мэра Кишинева<sup>71</sup>, "местная демократия" является компонентом европейской демократии: "Это подразумевает, чтобы местные выборные лица могли свободно осуществлять свои полномочия, фактически и на основании права, таким же образом, как и выборные лица на национальном уровне должны осуществлять свои полномочия в любом демократическом государстве"<sup>72</sup>. "При избрании мэра путем прямого всеобщего голосования избиратели делегируют свои полномочия мэру и, в более общем плане, предоставляют ему или ей право представлять все сообщество в целом".

99. Конгресс цитирует (в докладе к вышеупомянутой резолюции) доктрину Венецианской комиссии об отзыве парламентариев<sup>73</sup> и считает, что эта доктрина, в которой отзыв (отдельных) парламентариев рассматривается как форма императивного мандата, "должна применяться *mutatis mutandis* и к местным избранным представителям"<sup>74</sup>.

## 6. Условия и процедура отзыва

100. С точки зрения равенства муниципалитетов и избранных представителей, а также в целях предсказуемости и стабильности действующих норм важно, чтобы общие правила отзыва были установлены законом на национальном или региональном уровне, а не оставлены на усмотрение отдельных муниципалитетов<sup>75</sup>.

101. Даже если процесс отзыва признан в качестве политического инструмента в руках избирателей, по мнению Венецианской комиссии, он должен быть строго регламентирован и институционализирован. Как уже говорилось, следует избегать любой путаницы между отзывом - политическим институтом - и отрешением от должности - правовым институтом. Это означает, что в таких нормах рассматриваются процедурные аспекты, а не основания для отзыва.

102. Что касается отзыва мэра, то помимо местной специфики законодательство регулирует несколько основных общих аспектов процедуры, которые фактически являются общими и для других процессов отзыва: инициатива отзыва, сроки и/или временные рамки процесса; минимальное количество подписей как условие инициирования; требования по кворуму (явка и необходимое большинство); возможное участие городского совета и судебный контроль процедуры.

103. Однако бывает, что законодательство также предусматривает основания для отзыва мэров. Такими основаниями могут быть, например:

- несоблюдение интересов местного населения;
- некомпетентность при исполнении служебных обязанностей; грубые управленческие ошибки;
- неисполнение обязанностей, предусмотренных законом, пренебрежение обязанностями (например, неисполнение обязанностей мэра);
- несоблюдение/нарушение правовых норм, касающихся участия граждан;
- неэтичное поведение на службе (непрофессиональное и безответственное выполнение работы), нарушение морально-этических норм;
- злоупотребление служебным положением и властью (в случае взяточничества и коррупции), осуждение за совершение тяжкого

<sup>71</sup> Доклад CG33(2017) 23 final, № 67.

<sup>72</sup> Резолюция 420 (2017), № 5.

<sup>73</sup> С цитатой из Совместного заключения CDL-AD(2017)012 по реформе избирательной системы Республики Молдова, см. выше.

<sup>74</sup> Доклад CG33(2017) 23 final, № 68.

<sup>75</sup> См. выше п. 67.

преступления; осуждение за правонарушение, связанное с наркотиками, или за правонарушение, связанное с "преступлением на почве ненависти"<sup>76</sup>.

104. Эти основания обычно являются широкими, и в большинстве случаев в ходатайстве об отзыве следует упомянуть о них. Однако существуют различные мнения относительно того, должны ли эти причины быть доказаны, обоснованы (как того требует в некоторых случаях национальное законодательство)<sup>77</sup>, должны ли они оцениваться органом, контролирующим процедуру отзыва<sup>78</sup> и должны ли они вообще приводиться<sup>79</sup>.

105. Наиболее важным вопросом является вопрос о том, могут ли действия или поведение мэра, которые обычно должны быть предметом судебного решения, входить в число приемлемых причин для отзыва населением. Позиция Венецианской комиссии в этом отношении ясна: там, где это допускается национальным законодательством, процесс отзыва должен инициироваться только как один из способов, - причем исключительного характера, - привлечения к политической ответственности избранного должностного лица; для обеспечения необходимой независимости и объективной оценки ни одно решение избирателей не должно касаться вопросов, - например, обвинений в совершении определенных конкретных преступлений, - которые (должны) относиться исключительно к компетенции судов. В таких случаях, предполагающих юридическую ответственность правонарушителей, отзыв не будет являться приемлемым механизмом отстранения от должности<sup>80</sup>.

106. Учитывая разнообразие национальной практики и принимая во внимание риск путаницы между политической и правовой ответственностью, наилучшим способом решения этих вопросов было бы не указывать в законодательстве каких-либо допустимых оснований для отзыва мэров. Это в большей степени будет соответствовать политическому характеру процесса и его пониманию как политического акта, сопряженного с "утратой доверия" избирателей. Во избежание чрезмерного применения процедур отзыва, что могло бы поставить под угрозу стабильность и работоспособность учреждений, законодательство должно предусматривать жесткие процедурные требования, в частности в отношении инициативы отзыва и, возможно, сроков отзыва: недопустимость отзыва в течение определенного периода после/до выборов или же после неудачной попытки организовать голосование или после отклонения попытки отзыва по итогам всенародного голосования (см. следующие пункты).

---

<sup>76</sup> Осуждение за преступление в течение срока полномочий, как представляется, является основанием для отзыва местных избранных представителей, по крайней мере, в нескольких федеральных штатах США: Аляска, Канзас, Миннесота, Род-Айленд, Вирджиния и др. (Источник: National Conference of State Legislatures, июль 2011 года).

<sup>77</sup> См. выше постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

<sup>78</sup> Представляется, что некоторые провинции Аргентины даже конкретно запрещают избирательным органам судить о мотивах, приведенных в обоснование отзыва.

<sup>79</sup> Как указывали комментаторы, основания, необходимые для инициирования отзыва, на самом деле являются выражением "различных моделей" представительства. "Одна из них основана на "неудовлетворенности" и, соответственно, не может служить основанием для, того, чтобы призвать избранного представителя к ответу (например, Перу в 1994-2015 годах, Эквадор в 2008-2010 годах). Другая основана на "программном голосовании" и, как представляется, ближе к "делегатской модели представительства" (например, в некоторых американские штатах, таких как Джорджия, Миннесота или Вашингтон); иногда эта модель дает возможность государственному органу оценить обоснованность причин (например, Эквадор с 2011 года). Welp, Yanina (2018) "Recall referendum around the world: Origins, institutional design and current debate", in The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, Eded by Laurence Morel, Matt Qvortrup, Routledge. <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-to-Referendums-and-Direct-Democracy/Morel-Qvortrup/p/book/9781138209930>

<sup>80</sup> О различии между юридической и политической ответственностью см. выше гл. VI.3.

## Инициирование

107. В большинстве случаев законодательство предусматривает, что народный отзыв может быть инициирован непосредственно гражданами<sup>81</sup>. Количество подписей в поддержку ходатайства об отзыве должно быть достаточно большим для предотвращения слишком частого голосования по отзыву<sup>82</sup>; в небольших муниципальных образованиях необходимый процент электората может быть выше, чем в крупных.

108. В некоторых системах с инициативой может выступить определенное минимальное число членов местного совета (в ряде случаев - одна треть). Здесь опять же, должен быть установлен достаточно высокий порог (желательно квалифицированное большинство членов совета), чтобы процедура отзыва не стала инструментом для регулярного оспаривания позиции избранных должностных лиц. Последний случай можно считать более близким вынесению местным советом вотума недоверия: такая практика характерна для систем, в которых мэр избирается местным советом. Следует отметить, однако, что отзыв, инициированный по просьбе части совета (подлежащий подтверждению путем всенародного голосования), может применяться в тех случаях, когда, как в Республике Молдова, мэр избирается напрямую местным населением, а не местным советом. Это может быть оправдано тем фактом, что отзыв может понадобиться в ситуациях конфликта между мэром и муниципальным советом, который чаще всего имеет место при прямых выборах мэра.

## Кворум

109. Одной из основных общих черт существующих правил отзыва применительно к мэрам является четкий акцент на аспекте участия в нем общественности. Помимо количества подписей избирателей или членов местного совета, необходимых для инициирования процесса, часто требуется обеспечить установленный кворум: явку - минимальное количество избирателей, участвующих в голосовании - и/или кворумы одобрения – большинство, требуемое для одобрения отстранения мэра.

110. В "Своде рекомендуемых норм при проведении референдумов" не рекомендуется ни устанавливать минимальный уровень участия, ни вводить кворум одобрения<sup>83</sup>. Так, установление минимальной явки может побудить оппонентов воздержаться, а не голосовать против предложения<sup>84</sup>. Однако данный Свод применяется к текстам, выносимым на референдум (проект с конкретными формулировками, отмена действующего положения, принципиальный вопрос или "предложение, составленное в общих выражениях")<sup>85</sup>, а не к отзыву, что ставит под сомнение сам избираемый орган, а не принятый им документ, как это происходит в ходе референдума. Поэтому эту особенность необходимо учитывать при рассмотрении вопроса о кворумах.

111. Как правило, пороги отзыва должны быть достаточно высокими, с тем чтобы проигравшее на выборах меньшинство не могло отстранить мэра от должности. Конституционный суд Российской Федерации признал неконституционными положения законодательства, допускающие отзыв местного выборного должностного лица

---

<sup>81</sup> См., например, Аргентину, Германию, Колумбию, Румынию, Республику Молдова, Российскую Федерацию, Соединенные Штаты Америки. В Эквадоре - это граждане, включенные в избирательный список, использовавшийся в ходе последних выборов в соответствующих местных общинах.

<sup>82</sup> Количество подписей, необходимое для подачи ходатайства об отзыве или петиции, обычно составляет процент голосов, полученных мэром после выборов; этот диапазон широк - от 5-10% - до 40% от числа тех, кто избрал мэра.

<sup>83</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, III.7.

<sup>84</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, п. 51.

<sup>85</sup> CDL-AD(2007)008rev-cor, п. 28.

меньшим числом голосов, чем число голосов, которыми данное лицо было избрано<sup>86</sup>. Суд счел недопустимым, "чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т.е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства". Суд подчеркнул, что "за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано, чтобы голосованием по отзыву не умалялось значение выявленного в ходе выборов волеизъявления избирателей и обеспечивалась охрана его результатов", и пришел к выводу, что "иначе создаются условия не только для произвольного, не основанного на действительной воле населения досрочного прекращения полномочий конкретных должностных лиц местного самоуправления, но и для сужения сферы действия представительной демократии [...]".

112. Хотя существуют различные подходы при установлении конкретного значения таких порогов, целесообразно предложить достаточно высокие пороги для инициирования процедуры отзыва, с тем чтобы сочетать, насколько это возможно, цель отзыва с требованиями легитимности и репрезентативности демократического процесса. Можно также предусмотреть пороговое значение для принятия решения об отзыве мэров. Как вариант можно установить минимальный процент зарегистрированных избирателей, или предусмотреть, чтобы об отзыве ходатайствовало по крайней мере столько же избирателей, сколько проголосовало на выборах за мэра.

### **Временные рамки**

113. Практически во всех странах, где допускается отзыв, существуют строгие правила, устанавливающие временные рамки для инициирования процедуры отзыва мэров. Таким образом, выборному должностному лицу в первой части его срока полномочий предоставляется разумное время для осуществления шагов, позволяющих продемонстрировать, что он действует в соответствии с ожиданиями своих избирателей. Эти сроки варьируются от шести месяцев до одного года после начала и до окончания срока полномочий<sup>87</sup>. Существуют также правовые системы, в которых отзыв может быть инициирован только во второй половине срока (Боливия и Венесуэла) или когда отзыв разрешен только один раз за срок (Перу). В Колумбии, если в результате голосования мандат лиц, избранных в местные органы власти, не будет отозван, такую попытку уже нельзя повторить в течение оставшегося срока полномочий.

114. Исходя из норм, регламентирующих временные рамки отзыва, можно сделать вывод, что их цель состоит в том, чтобы предоставить избранному лицу разумный период времени для действий. Это также указывает на то, что в соответствующих правовых системах отзыв совершенно справедливо рассматривается как инструмент ограниченного применения, к которому следует прибегать лишь в исключительных случаях.

### **Судебный контроль**

---

<sup>86</sup> Постановление от 2 апреля 2002 года "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева. См.: [http://cikrf.ru/law/decree\\_of\\_court/pes\\_7p\\_02.html](http://cikrf.ru/law/decree_of_court/pes_7p_02.html).

<sup>87</sup> В Республике Молдова отзыв мэра может быть произведен не ранее чем через год после начала срока полномочий и не позднее чем за шесть месяцев до его истечения; в Колумбии, Перу и Эквадоре отзыв возможен только после первого года полномочий и до начала последнего года полномочий; в Аргентине отзыв обычно не производится в течение первого года и последних шести месяцев срока полномочий.

115. Венецианская комиссия располагает весьма ограниченной информацией о судебном контроле различных шагов и условий, подлежащих соблюдению в рамках процедуры отзыва (таких как временные рамки и количественные пороги), и о предоставлении отзываемому должностному лицу возможности обжаловать принятое решение в судебном порядке. Можно предположить, что такие средства правовой защиты, дающие необходимые гарантии при проведении столь деликатного и подверженного различным злоупотреблениям и манипуляциям процесса, предусмотрены в общем избирательном законодательстве или в рамках положений административного права. Поскольку отзыв – в отличие от отрешения от должности - является политическим актом, который не должен опираться на конкретные (правовые) основания, такой судебный контроль не должен затрагивать вопросов существа. Напротив, важнейшее значение имеет судебный контроль соблюдения процедурных требований: при отсутствии достаточных судебных гарантий отзыв не может считаться совместимым с международными стандартами.

### **Кампания**

116. С другой стороны, Венецианская комиссия считает необходимым, чтобы при инициировании процедуры отзыва заинтересованному избранному должностному лицу были предоставлены адекватные возможности для того, чтобы дать объяснения и высказать свое мнение относительно действий (или бездействия), давших повод для жалобы, и относительно недостатков, приведших к инициированию отзыва. Предположительно, такие возможности следует предоставлять в контексте кампании, которая обычно проводится до голосования в поддержку или против отзыва.

### **VI. Заключительные замечания**

117. В Европе отзыв редко применяется на практике, однако в последние годы к нему вновь проявляется определенный интерес. Его существование зависит от конституционных традиций и готовности страны прибегать к применению такого инструмента. В других регионах мира, в основном в Северной и Южной Америке, он практикуется чаще и используется главным образом на региональном или местном уровне.

118. Успешные или неудачные попытки отстранить избранных должностных лиц путем всенародного голосования, используемого в качестве корректирующего демократического инструмента, в основном были направлены против мэров. Поэтому Комиссия сосредоточила свое внимание именно на них. Она рассмотрела вопрос о проведении четкого различия между должностью мэра, избранного прямым голосованием (в большей степени аналогичного должности избранного президента), с одной стороны, и должностью отдельных избранных членов местного совета, с другой стороны, когда возникает вопрос о привлечении таких должностных лиц к политической ответственности до истечения их мандата. Хотя принцип запрета на императивный мандат актуален для отдельных членов местных советов<sup>88</sup>, он не применим к избранным мэрам, поскольку они являются единоличными исполнительными должностными лицами, а не членами выборных коллегиальных собраний.

119. Европейские и другие международные договоры и стандарты и не запрещают конкретно, и не разрешают однозначно прибегать к отзыву, но при этом отзыв существует в законодательстве и правовых традициях целого ряда стран, причем не только европейских. Это относится как к мэрам и местным выборным представителям, так и к другим органам власти. В Европейской хартии местного самоуправления, равно как и в

---

<sup>88</sup> О важности запрещения императивного мандата как элемента теории представительства и совещательной демократии см. выше, пп. 17 и далее.

решениях Конгресса местных и региональных властей по данному вопросу, признается принцип свободного осуществления местными выборными представителями своих функций, но Хартия при этом совсем не исключает прямые демократические процессы в качестве дополнительных инструментов.

120. Нельзя спорить с тем, что, прекращая полномочия лица, избранного на очередных выборах, отзыв противоречит самому принципу свободного представительного мандата на определенный период, положенному в основу всех современных демократий. Кроме того, отзыв не позволяет политикам осуществлять свои программы, рассчитанные на весь срок их полномочий. Поэтому его применение должно и далее носить исключительный характер.

121. Еще один фактор, вызывающий серьезную озабоченность, связан с тем, что в контексте кризиса представительной демократии отзыв может создать дополнительную угрозу для ее стабильности. В зависимости от различных факторов (таких как уровень политической культуры) и влияния властей, а в некоторых случаях и манипулирования со их стороны, отзыв может быть использован в самых разных интересах.

122. По мнению Венецианской комиссии, отзыв мэров может рассматриваться как приемлемый, хотя и исключительный, демократический инструмент, лишь в том случае, если он предусмотрен национальным или региональным законодательством, если он тщательно регулируется и сопровождается адекватными и эффективными процедурными гарантиями для предотвращения злоупотребления отзывом. С этой точки зрения должен быть выполнен ряд ключевых условий:

- Венецианская комиссия рекомендует разрешать только отзыв мэров, которые избираются напрямую, когда и если это предусмотрено Конституцией или национальным/региональным законодательством; соответствующие положения должны быть сформулированы таким образом, чтобы с одной стороны обеспечивать избирателям возможность сместить избранное должностное лицо, утратившего доверие, а с другой – не допускать злоупотребления этой процедурой; отзыв отдельных членов местных советов не должен допускаться;
- в тех случаях, когда основания для прекращения действия мандата предполагают правовую оценку (отрешение от должности), окончание мандата должно быть предметом не всенародным голосованием, а судебного решения, принимаемого в рамках ускоренного судопроизводства в сроки, установленные законом; поэтому необходимо проводить четкое различие между юридической и политической ответственностью избранных мэров и между институтами отзыва, аннулирования полномочий и отрешения от должности;
- отзыв следует использовать в качестве исключительного инструмента, тщательно регламентируемого национальным или региональным законодательством, и только в качестве дополнения к другим демократическим механизмам, имеющимся в представительной системе;
- законодательство должно предусматривать адекватные процедурные гарантии, обеспечивающие прозрачность, легитимность и законность процесса отзыва; четко определять участников процесса и устанавливать достаточно высокие пороги для инициирования (количество подписей или членов местного совета) и подтверждения отзыва; предусматривать четкие и разумные сроки и обеспечивать судебный контроль различных шагов и соблюдения различных условий в ходе этого процесса.