

ПРАВО

УДК 342.534

*А.Н. Диденко***ЭВОЛЮЦИЯ МАНДАТА ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В условиях реформирования отечественной политической системы в науке конституционного права возникает вопрос о тенденциях развития характера взаимоотношений депутата с избирателями. В этой связи в статье предпринята попытка дать научное определение понятия «мандат депутата», а также обратиться к отечественному опыту становления института мандата народного представителя на различных этапах развития российской государственности.

Ключевые слова: парламентаризм; народное представительство; депутатский мандат.

Всю историю государственно-правовой мысли можно назвать поиском величайшими умами человечества совершенной формы государственного устройства. Наиболее эффективной моделью социального общежития стала демократия с присущими ей признаками: народного суверенитета, разделения властей, примата неотчуждаемых прав и свобод человека, парламентаризма.

К сожалению, в современном мире не осталось места античной модели прямого народного правления в силу организационной невозможности ее осуществления. В результате естественных эволюционных процессов на место прямой пришла представительная демократия, провозглашающая органом всенародного представительства парламент.

С момента зарождения института делегированного народного суверенитета через поверенных (депутатов) представительному органу (парламенту) стал предметом научного осмысления и вопрос отношений между представителями и представляемыми (поддержания связи с доверителями, изучение их мнения в целях адекватного представления их интересов, отчетности и контроля над народными избранниками). Эти аспекты взаимосвязи представителей (депутатов) и представляемых (избирателей соответствующей территории) раскрываются в категории мандата депутата.

В конституционно-правовой науке немало исследователей предпринимали попытку дать определение понятия «мандат» (например, Л.Г. Васькова [1. С. 25], Н.А. Ваганова [2. С. 37], А.Б. Барихин [3. С. 290]), и, несмотря на их разнообразие, в большинстве из них можно выявить общие признаки данной категории. Представляется возможным дать следующее определение мандата депутата, которое учитывает все аспекты этого многогранного института: мандат депутата представительного органа публичной власти – элемент правового статуса депутата, характеризующий юридическое отношение представительства, обусловленное фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном (представительном) органе.

В науке конституционного права мандат депутата представительного органа государственной власти (местного самоуправления) традиционно рассматривают в зависимости от содержания и характера связи представителя и представляемых им избирателей – как свободный или императивный [4. Т. 2. С. 636–645].

Императивный мандат подавляющим большинством ученых раскрывается через присущие ему три обязательных элемента: «наказы – отчеты – отзыв» [5. С. 437–439]. Указанная триада хорошо отражает характер взаимоотношений депутата с его избирателями, которые дают своему представителю обязательные к исполнению указы, по результатам реализации которых он должен в установленной форме отчитаться, в противном случае он может досрочно утратить свои полномочия путем отзыва. Для раскрытия сущности свободного мандата – как прямой противоположности императивному – достаточно указать на полное или частичное отсутствие элементов последнего. Кроме того, «при свободном мандате депутат считается представителем в соответствующем представительном органе не конкретных избирателей, а народа страны, населения, территории в целом» [2. С. 38].

Хронологически содержание мандата представителя населения изначально носило императивный характер. Отдельные признаки императивности можно выделить уже в политической системе античных демократий [6. С. 13]. Широкое распространение императивный мандат получил в Средние века, что связывалось с «раздробленностью государств, свойственной эпохе феодализма... с борьбой нового зарождающегося сословия (буржуазия) за власть» [1. С. 39].

В эпоху новых демократических преобразований XVII–XVIII вв., которые были следствием буржуазных революций, свое «победное шествие» в государствах Нового и Старого Света начал институт свободного мандата депутата. Однако, соглашаясь с А.В. Малько и В.Н. Синюковым, следует отметить неординарное возрождение императивного мандата в довольно нетипичной форме государственности – Парижской коммуне 1871 г., являвшейся следствием критической экономико-политической ситуации в Париже на фоне поражения в войне с Пруссией [6. С. 14–15].

В первом российском парламенте мандат депутата носил свободный характер. Учреждением Государственной думы (ст. 14 гл. 3) устанавливалось: «Члены Государственной думы пользуются полной свободой суждений и мнений по делам, подлежащим ведению думы, и не обязаны отчетом перед своими избирателями» [7. С. 46].

Придя к власти в 1917 г., большевики с завидным упорством старались внедрить «опыт Парижской ком-

муны» в масштабах новой советской государственности. История императивного депутатского мандата в большевистской России связывается с принятием 4 декабря 1917 г. Декрета ЦИК «О праве отзыва делегатов». Впоследствии право отзыва, а также другие неотъемлемые элементы императивного мандата депутата были закреплены во всех Конституциях СССР и РСФСР. Доктринальное обоснование императивного характера мандата советского депутата нашло выражение в работах советских ученых в области конституционного (государственного) права, например А.В. Зиновьева [8. С. 41–45], В.А. Кучинского [9. С. 110–115].

Конституция Российской Федерации 1993 г. в отличие от своих предшественниц, не содержит прямого упоминания о характере мандата депутата Российского Парламента – Федерального собрания, так же как не имеется норм, указывающих на наличие либо отсутствие отдельных элементов императивного мандата в ФЗ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной думы Федерального собрания РФ». Указанный пробел был устранен органом негативного нормотворчества – Конституционным Судом РФ в Постановлении от 12 апреля 2002 г. № 9-П, который позволил депутатам Государственной Думы ФС РФ при осуществлении своих полномочий руководствоваться лишь Конституцией РФ и своей совестью [10]. Свободный характер мандата федерального парламентария прослеживается при обсуждении проекта Основного Закона на Конституционном совещании [11. Т. 7. С. 97–100].

Однако федеральное законодательство о местном самоуправлении, а также нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации предусматривают наличие тех или иных признаков императивного мандата на различных уровнях органов публичной власти. Так, в одних субъектах Российской Федерации приняты законы об отзыве депутатов органов государственной власти и местного самоуправления [12. С. 32–37], в других – о наказах избирателей [13], а отчетность перед избирателями предусмотрена как минимум в 26 субъектах РФ [2. С. 42–43]. Однако наличие в федеральном и региональном законодательстве одного или нескольких признаков императивного мандата депутата не позволяет однозначно говорить о рецепции последнего в его классическом виде, т.к. упомянутые элементы разрознены и не позволяют реализовать избирателям механизм «наказы – отчеты – отзыв». Исходя из этого, можно сделать вывод о наличии на уровне субъектов и муниципальных образований Российской Федерации свободного мандата депутата с элементами императивного.

Объективная реальность, в которой в абсолютном виде не встречается ни свободный, ни императивный мандат, побудила ученых и законодателей признать существование особого (отличного от классического понимания) вида мандата депутата [14. С. 23]. Н.В. Витрук в особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. обозначает сложившуюся на уровне законодательных органов субъектов РФ ситуацию юридической конструкцией полусвободного мандата, под которым понимается наличие в статусе депутата лишь некоторых элементов

императивного мандата [15]. Представляется, что подобная категория вполне применима и для депутатов представительных органов местного самоуправления.

Продолжающаяся в течение последних пяти лет реформа политической системы Российской Федерации не могла не отразиться на содержании мандата депутата представительного органа публичной власти. Речь идет о возрастающей роли в Российском государстве политических партий, что выражается в повсеместном распространении как на государственном, так и на муниципальном уровне пропорциональной избирательной системы¹.

Показательным относительно перспектив содержания мандата депутата стали выборы нижней палаты Российского парламента, т.к. 2 декабря 2007 г. избиратели сформировали новый созыв Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации исключительно на основе пропорциональной системы [16].

Безусловно, в представительном органе, где все 450 депутатов избирались в ходе голосования только за партийные списки кандидатов, проявляется тенденция к ужесточению фракционной дисциплины и усилению привязки депутата к тому избирательному объединению, в составе списка которого он был избран.

Указанные новеллы федерального законодательства о выборах стали поводом для переосмысления характера депутатского мандата в Российской Федерации.

В этой связи представляет интерес тот факт, что все три элемента императивного мандата можно вычленил в содержании статуса депутата, избранного в составе списка, выдвинутого политической партией.

Институт наказов избирателей в классическом понимании советского периода уже вряд ли можно возродить, т.к. решение депутатами конкретных проблем (например, ремонт дома или освещение улицы) невозможно исходя из действующего бюджетного законодательства и принципа разделения властей. Сущность депутатской деятельности должна сводиться не к решению частных бытовых вопросов, а к устранению на основе анализа однообразных обращений, жалоб причин возникновения подобных проблем избирателей с использованием своего основного полномочия – права законодательной инициативы.

При голосовании за список кандидатов идет конкуренция не столько кандидатов-индивидов, сколько лидеров и программ партий, обозначенных в избирательном бюллетене. Таким образом, избранный в составе списка партии депутат принимает к исполнению преобразованную форму наказов избирателей – программные установки партии. При этом любой избиратель может апеллировать к тексту программы, которая, в отличие от предвыборных обещаний, имеет юридическую форму. Так, Федеральным законом «О политических партиях» предусмотрена обязанность обеспечения общедоступности учредительных и программных документов, опубликования основных положений программы в «Российской газете» [17], а в период избирательной кампании – полного текста программы партии в одном из печатных изданий (соответственно уровню выборов) или в сети «Интернет» [18].

Отчетность депутата, избранного по партийным спискам, должна иметь два аспекта: отчет перед изби-

рателями и отчет перед партийной организацией. При этом отчетность перед избирателями носит скорее характер информирования о деятельности депутата в представительном органе и в избирательном округе, т.к. собрание или встреча с гражданами не является подходящей формой для объективной оценки и утверждения отчета (в силу хаотичности и организационной трудности оформления в рамках юридических процедур). Кроме того, отсутствие юридической ответственности за невыполнение обязанности информировать граждан влечет недобросовестное исполнение последней со стороны депутатского корпуса. Вторая форма (партийная отчетность) может быть детально регламентирована в уставных документах политических партий. Исходя из общеправового принципа справедливости, логично было бы предположить, что такой отчет должен быть утвержден на собрании (конференции) отделения партии, выдвинувшем кандидата [2. С. 44–45]. Представляется, что такая форма оценки деятельности депутата имеет большее юридическое значение, чем «отчеты» в форме буклетов с информацией о проделанной работе, появляющиеся накануне очередных выборов, которые носят скорее агитационный, нежели объективный характер.

Несмотря на то, что партийные органы в настоящий момент не могут досрочно прекратить полномочия депутата, следует обратить внимание на тот факт, что в новом законодательстве о статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ предусмотрено «автоматическое» включение депутата в состав соответствующей фракции» [19. С. 25]. Кроме того, федеральный депутат не может изменить членство в партии в течение всей легислатуры. Хотя из текста Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не вытекает вывод, что в случае утраты членства во фракции депутат досрочно прекращает свои полномочия, следует согласиться с Л.Г. Васьковой в том, что фактически «нарушение указанных норм влечет потерю депутатского мандата» [20. С. 21]. Ведь мировой опыт партийного строительства знает примеры, когда включению в партийные списки предшествует подписание кандидатом-соискателем заявления о добровольном выходе из фракции с открытой датой, а в соответствии с действующим российским законодательством подобный документ станет основанием для досрочного прекращения полномочий депутата после его избрания.

Таким образом, депутат Государственной Думы ФС РФ уже не может при осуществлении своих полномочий руководствоваться «лишь Конституцией РФ и своей совестью», как предписал Конституционный Суд

России, поскольку отступление от линии партии может фактически привести к его отзыву.

Итак, констатируя факт наличия в характеристике статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, всех обязательных, однако с некоторой спецификой, признаков императивного мандата, можно заявить о принципиально новом по своему содержанию типу депутатского мандата для Российской Федерации. Представляется обоснованной позиция Л.Г. Васьковой, которая для обозначения этого института использует термин «партийный императивный мандат» [20. С. 19–21].

Поскольку политика федеральных властей позволяет сделать вывод о том, что уже в ближайшем будущем опыт формирования парламента только на основе пропорциональной избирательной системы будет внедрен во всех субъектах Российской Федерации, вероятным развитием событий представляется последующая унификация характера мандатов региональных и местных парламентариев в соответствии с федеральной моделью связи депутата и избирателей.

В заключение, изучив исторический опыт взаимоотношений народа и его представителей в России, можно констатировать, что на этапе зарождения отечественного парламентаризма депутаты не были связаны конструкцией «наказы–отчеты–отзыв», но советская государственность с момента своего установления реанимировала институт императивного мандата. И хотя с принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. принцип свободного мандата был положен в основу отношений народного представительства, проходящие в последнее время реформы отечественной политической системы сопровождаются усилением зависимости депутата от выдвинувшей его кандидатуру политической партии, что является основанием говорить о рецепции отдельных элементов императивного мандата.

Кроме того, эволюцию характера мандата народного представителя необходимо рассматривать не только в пространственно-временном аспекте, но и с точки зрения уровня публичной власти, т.к. некоторые элементы связки «наказы–отчеты–отзыв» могут вживаться в свободный по сути характер мандата депутата муниципального уровня. Подобная ситуация в отечественной правовой действительности представляется неизбежной, а возможно, и необходимой, поскольку чем ближе к своим избирателям с политико-правовой и географической точки зрения народный избранник, тем более очевидны результаты его деятельности, а содержание компетенции представительного органа местного самоуправления в определенных ситуациях требует от населения оперативного вмешательства в управленческий процесс (в том числе путем досрочного прекращения полномочий депутата посредством отзыва).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ П. 16 ст. 35. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 21.07.2005 № 93-ФЗ) предусматривает, что не менее половины представительного органа субъекта РФ должно быть сформировано на основе пропорциональной избирательной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васькова Л.Г. Конституционно-правовое регулирование мандата депутата современного парламента: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. 223 с.

2. Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. 193 с.
3. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2002. 720 с.
4. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: В 3 т.: Учебник для студентов юридических вузов (полный курс). М.: Профобразование, 2001.
5. Прело М. Конституционное право Франции. М.: ИЛ, 1957. 671 с.
6. Малько А.В., Симонов В.Н. Императивный мандат: прошлое и настоящее // Правоведение. 1992. № 2. С. 12–22.
7. Ковшуров Д.А. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 207 с.
8. Зиновьев А.В. Императивный характер депутатского мандата // Правоведение. 1984. № 1. С. 41–45.
9. Кучинский В.А. Мандат советского депутата // Советское государство и право. 1963. № 2. С. 110–115.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросам Верховного Суда РФ и Законодательного собрания Красноярского края» // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.
11. Конституционное Собрание. Стенограммы. Материалы. Документы: 29 апреля – 10 ноября 1993 г. / Под общ. ред. С.Л. Филатова и др. М.: Юридическая литература, 1995. Т. 7: 13 июня 1993 г. 495 с.
12. Петрова Н.А. Процедура отзыва в Российской Федерации: проблемы и решения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 3. С. 32–37.
13. Закон Амурской области от 27 декабря 2002 г. № 165-ОЗ «О наказах избирателей» // Амурская правда. 29 декабря 2002 г.
14. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в РФ. М.: Городец-издат, 2001. 176 с.
15. Российская газета. 1997. № 7.
16. Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
17. П. 3 ст. 8, п. 4 ст. 14, ст. 22 Федерального закона от 11.07.01 № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.
18. П. 10 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
19. Советников И.В. Новеллы законодательства о статусе депутата Государственной Думы // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 24–29.
20. Васькова Л.Г. Партийный императивный мандат – новая модель взаимоотношений депутата и избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 19–22.

Статья представлена научной редакцией «Право» 13 января 2009 г.