

© 2017 г.

С.И. ЛУЦЕНКО

ЗАПРОС НА ИНСТИТУТ ОТЗЫВА ДЕПУТАТА

Луценко Сергей Иванович – ведущий эксперт Контрольного управления Президента РФ (103132, Российская Федерация, Москва, Старая площадь, д. 8/5).

Lutsenko Sergey I. – leading expert of the Control Department of the Presidential Administration of Russian Federation (Staraya Square, 8/5, 103132, Moscow, Russian Federation).

Аннотация: в представленной статье автор попытается сформулировать процедуру отзыва депутата в условиях действующего законодательства. Процедура отзыва депутата дает право избирателю принимать участие в управлении государственными делами. Более того, Конституционный Суд РФ предоставляет возможность избирателю участвовать в процедуре отзыва. В частности, основанием для отзыва может быть грубое нарушение правового акта. Однако для регламентации и выработки критериев отзыва депутата необходимо принятие федерального закона.

Abstract: in the presented clause the author will try to formulate procedure of a withdrawal of the deputy in the conditions of the current legislation. Procedure of recall of a deputy grants the right to the elector to take part in administration of matters of state. The Constitutional Court of the Russian Federation gives possibility to the elector to participate in recall procedure. In particular, legal act flagrant violation can be a basis for a recall of a deputy. However, federal act accepting is necessary for a regulation and development of criteria of a recall of a deputy.

Ключевые слова: отзыв депутата, мандат, Конституционный Суд РФ, избиратель, процедура, конституционное право, региональная практика, демократия, доверие, правонарушения.

Key words: recall of a deputy, mandate, the Constitutional Court of the Russian Federation, elector, procedure, constitutional right, regional practice, democracy, trust, offence.

Конституция РФ фактически не предусматривает какой-либо подотчетности или подконтрольности депутата (федерального законодателя) своим избирателям. Формально можно говорить и об отсутствии права отзыва депутата со стороны избирателя, т.е. законодатель не связан каким-либо императивным мандатом. Понятие императивного мандата включает в себя обязанность депутата выполнять наказания, периодически отчитываться перед своими избирателями о своей деятельности, а также возможность его досрочного отзыва в случае, если он не оправдал доверия избирателей. Иными словами, российское право перешло от института императивного мандата к институту свободного мандата.

Независимость выборных лиц (народных представителей) при осуществлении своей депутатской деятельности от чьих-либо указаний, они связаны лишь Конституцией РФ и своей совестью – принцип свободного мандата¹.

Далее попытаемся проанализировать, возможно ли использовать институт отзыва депутата в действующем правовом поле и не противоречит ли это Конституции РФ.

В Российской Федерации, как и в любом демократическом правовом государстве, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти наделен специальным публично-правовым статусом. Участвуя в законотворчестве и осуществлении других функций, возложенных в системе народовластия на парламент, депутат является представителем всего народа (в общероссийском парламенте) или

Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. В. Гончарова» от 16 декабря 2014 г. // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 2; постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края» от 12 апреля 2002 г. // Там же. 2002. № 5.

¹См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89

представителем всех граждан, проживающих в субъекте Российской Федерации (в законодательном органе государственной власти данного субъекта Федерации).

Независимость депутата предполагает его свободу от чьих бы то ни было указаний, возможность беспрепятственного осуществления полномочий, недопустимость неправомерного вмешательства в его деятельность, свободу от различных форм группового давления: партийного, корпоративного, регионального, местного и т.п. Депутат наделяется независимостью для того, чтобы он мог адекватно выполнять политическую волю избравшего его народа. *При этом принципиально важной является взаимосвязь депутата и граждан, интересы которых он представляет, опосредуемая деятельностью политических партий.*

Правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой — способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции².

Как отметил Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П³, институтом отзыва депутата права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, установленные ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями. Отзыв влечет прекращение полномочий избранного лица как депутата, но не нарушает установленного Конституцией РФ статуса этого лица как гражданина.

Процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения

по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного депутата, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Тем самым установление института отзыва депутата в настоящее время не противоречит Конституции РФ.

Отзыв депутата есть форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти (ст. 3 и 32 Конституции РФ). Отзыв депутата служит одновременно и формой института прямой (непосредственной) демократии. Установление института отзыва депутата расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представительных (законодательных) органов государственной власти, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов, так как избиратели могут поставить вопрос об отзыве депутатов, не являющихся на заседания представительного (законодательного) органа государственной власти и не осуществляющих свои депутатские полномочия, потерявших какие-либо связи со своими избирателями.

Мандат депутата при введении института отзыва депутата можно считать полусвободным, так как он жестко не связан с наказаниями избирателей и возможностью отзыва ими депутата за их невыполнение. Отзыв депутата возможен в силу систематического виновного неисполнения депутатом своих депутатских обязанностей, в том числе по причине утраты каких-либо связей с избирателями, а также в силу действий, порочащих честь и достоинство депутата. Отзыв депутата — специфический институт, реализующий корреляцию депутатов и избирателей.

Иными словами, Конституционный Суд РФ позволяет избирателю участвовать в процедуре отзыва депутата.

Кроме того, в своем Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П⁴ Конституционный Суд РФ выделил критерии отзыва депутата со стороны избирателя. Основаниями для отзыва выборного

²См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» от 28 февраля 2012 г. // Там же. 2012. № 2.

³См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» от 24 декабря 1996 г. // Там же. 1996. № 5.

⁴См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» от 7 июня 2000 г. // Там же. 2000. № 5.

лица может служить только лишь его неправомерная деятельность, т.е. конкретные правонарушения, факт совершения которых этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке. При этом необходимо помнить, что отзыв как одна из форм демократии не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и в конечном счете самой демократии. Для реализации указанного института необходимо законодательное установление более строгих требований в сравнении с выборами.

Позиция Конституционного Суда формирует связь избирателя со своим депутатом, в том числе в отношении контроля и отчетности.

Конституция РФ определяется системой демократических принципов конституционного строя: *права и свободы человека и гражданина как высшая ценность*; народовластие и республиканская форма правления; разделение властей; верховенство права; политическое и идеологическое многообразие; единство экономического пространства и свобода экономической деятельности; социальный и светский характер государства; признание и гарантирование местного самоуправления.

Кроме того, Конституция РФ определяет фактически два вида суверенитета: государственный (верховенство власти) — «суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» (ч. 1 ст. 3) и народный (право населения страны быть единственным источником власти) — «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ч. 1 ст. 4). Эти два вида суверенитета тесно взаимосвязаны, так как народный суверенитет согласно Конституции РФ есть источник государственного суверенитета Российской Федерации.

В ином случае (отсутствие контроля со стороны избирателя — институт свободного мандата) теряется связь между избирателем и выборным лицом, что нарушает конституционные права первого (отзыв депутата).

Кроме того, нарушается ст. 3 «Право на свободные выборы» Протокола № 1⁵.

⁵См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.) вместе с «Протоколом [№ 1]» (подписан в г. Париже 20 марта 1952 г.), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (подписан в г. Страсбурге 16 сентября 1963 г.), «Протоколом № 7» (подписан в г. Страсбурге 22 ноября 1984 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2.

Права, гарантируемые статьей Протокола № 1 к Конвенции, не должны быть иллюзорными. Избиратель обладает разумным ожиданием в отношении депутата, которому он доверил представлять свои интересы в парламенте. Недопустимо без воли избирателя лишать его прав в отношении контроля (в данном случае лишения права отзыва) за депутатом⁶.

В демократическом государстве функция депутата заключается в представлении интересов избирателя в парламенте, в том числе путем обеспечения подотчетности действующего правительства и оценки его политики⁷.

Положение депутата (выборного лица) полностью отличается от положения любых других представителей государственной власти, включая лиц, относящихся к исполнительной власти, при осуществлении ими своих административных обязанностей. Характерным для демократии является, *когда депутат, по существу, представляет мнения и позиции своих избирателей, т.е. тех, кто за него голосовал*. Он выражает их мнения и позиции в парламенте и вне его и, образно, работает для них в системе. *Существуют по меньшей мере два способа гарантировать, чтобы депутаты непосредственно брали на себя ответственность перед своими избирателями, т.е. точно выражали их общие ожидания: с одной стороны, демократические выборы (кандидат избирается на основании своей личности, идей и мнений, которые он проявляет публично перед выборами) и, с другой стороны, изучение после выборов (если избранный представитель не удовлетворяет ожиданиям своего электората, он, вероятно, потеряет его доверие и в конечном счете депутатский мандат)*.

Избрание депутатов, призванных выражать ожидания своего электората, — сердцевина представительской демократии, каковы бы ни были мнения заинтересованных лиц, даже если они могут не удовлетворять другие категории общества⁸.

Европейский Суд уточняет правовую природу депутата, отмечая, что он не только является выразителем интересом избирателей, но и несет ответственность за свои действия. Если его избирателя не удовлетворяет депутатская деятельность

⁶См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 15 июня 2006 г. по делу «Ликоурезос против Греции» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 апреля 2010 г. по делу «Тэнасе против Молдавии» // Там же.

⁸См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 16 марта 2006 г. по делу «Жданок против Латвии» // Там же.

выборного лица, то первый вправе его отозвать. Недопустима ситуация, в которой выборное лицо самоустранилось бы от своего избирателя.

Отдельно хотелось бы обратить внимание на основания отзыва депутата.

Сразу следует отметить, что невозможно привести примеры всех типов поведения депутата, способных подорвать закрепленные ценности: доверие и уважение со стороны избирателя, обязательные для депутата. Возможно, что эти ценности равнозначны правилам депутатской этики, которые нельзя включить в «составленные заранее инструкции, поскольку невозможно определить и классифицировать каждый тип предосудительного поведения, который может вызвать негативную реакцию в обществе».

Тем не менее более гибкая формулировка позволит найти наилучший баланс между двумя различными интересами: доверием, уважением избирателя, с одной стороны, и правами и обязанностями депутата – с другой.

Можно использовать региональную нормативную практику относительно процедуры отзыва депутата⁹.

В частности, основанием для отзыва может быть однократное грубое либо систематическое нарушение Конституции РФ, Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г.¹⁰

Под грубым нарушением правовых актов понимается решение, действие (бездействие) депутата,

повлекшие за собой нарушения прав и свобод значительного числа граждан. Под систематическим нарушением депутатом правовых актов – совершение в период текущего срока полномочий депутата двух и более нарушений, повлекших в совокупности нарушения прав и свобод значительного числа граждан. Причем факты совершения правонарушений должны быть установлены судом.

Тем самым выполняется процедура отзыва депутата, заложенная в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П¹¹.

Кроме того, избиратель может использовать превентивные меры в отношении депутата. При совершении правонарушения (за исключением грубого нарушения закона) избиратель вправе письменно предупредить депутата впредь не допускать правонарушений, которые могут служить основанием для отзыва.

В заключение хотелось бы отметить, что назрела потребность в принятии федерального закона (возможно кодифицированного акта о выборах, референдуме и отзыве), который устанавливал бы правила (критерии) в отношении процедуры отзыва депутата со стороны избирателя. В данном законе определялись бы принципы добросовестности депутата (например, недопустимость отказа от контакта с избирателями, обоснование невыполнения предвыборной программы, рассмотрение обращений и жалоб по существу (недопущение пересылок обращений «по кругу» без решений существа вопроса, пустых отписок, формализма), наконец, содействие в реализации конституционных прав и свобод избирателя), механизмы контроля со стороны избирателя и процедурные вопросы инициирования отзыва депутата.

⁹ См.: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 8 июля 2003 г. (принят Постановлением АКСНД от 3 июля 2003 г. № 232) // Там же; Закон Тверской области «О порядке отзыва депутата Законодательного собрания Тверской области» от 18 января 1996 г. // Там же.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 2.

¹¹ См.: Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.