

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АСПЕКТЫ ТЕОРИИ, ИСТОРИИ, ПРАКТИКИ

© 2018 г. Л. В. Лукьянчикова

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)
E-mail: mailto:luk.luda@mail.ru

Поступила в редакцию 04.09.2017 г.

В статье рассмотрены содержание и роль подотчетности и ответственности депутатов представительных учреждений в России. Автором показана отечественная специфика осуществления отзыва депутата избирателями, обозначены проблемы его реализации в настоящее время и в исторической ретроспективе, обосновывается предложение о разработке новой модели мандата депутата.

Ключевые слова: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, политические партии, выборы, императивный мандат, свободный мандат, наказы избирателей, ответственность депутата, отзыв.

DOI: 10.31857/S013207690002077-6

Проблема организации представительной власти в России, эффективно взаимодействующей с существующей социально-культурной средой и общественными институтами, на протяжении многих десятилетий – неизменный предмет разноплановых дискуссий. Одним из приоритетных направлений современного реформирования органов народного представительства является вопрос подотчетности и ответственности избранных лиц. В настоящее время понимание отечественной специфики функционирования публичной власти, культуры властоведения и определение уровня осознанной заинтересованности населения в управлении государством представляются особенно актуальными, так как практика новейшего времени показала бесперспективность механического заимствования и перенесения на российскую почву многих западных политических институтов.

Разработкой механизма, способствующего повышению чувства ответственности выбранного лица за свою деятельность, а также постоянного общественного контроля над государственным аппаратом занимались еще в советскую эпоху. В первую очередь это было связано с наличием в советском законода-

тельстве института императивного мандата, обязывающего депутата поддерживать постоянную связь с избирателями, принимать все меры к реализации их интересов, выраженных в наказах, своевременно информировать их о результатах своей деятельности. Если депутат не оправдывал доверия, следовала процедура его отзыва избирателями. На протяжении всего советского периода реализация отзыва проходила с переменным успехом, однако за это время был накоплен опыт, имеющий в настоящее время большое значение. Отзыв избирателями своего представителя был зафиксирован еще в уставах первых Советов дореволюционной России. Установление советской власти в Октябре 1917 г. автоматически ввело процедуру отзыва повсеместно, где имелись Советы. Такой подход к организации и деятельности представительных учреждений являлся антитезой порядка работы в земствах, городских думах и Государственной думе, в которых депутаты имели свободный мандат и отзыв выбранного лица избирателями вообще не предусматривался. К началу XX в. в мировой практике отзыв использовался в единичных случаях и на местном уровне, как, например, в кантонах

Швейцарии, в отдельных штатах Америки, во Франции времен Парижской Коммуны¹. К тому же в мировой политико-правовой мысли уже со второй половины XVIII в. императивный мандат представлялся несовместимым с демократией, поскольку ограничение члена парламента в его действиях волей избирателей априори превращало орган национального представительства в “беспорядочную кучку представителей с мест”².

Вместе с тем в России досрочное прекращение деятельности избранных на должности лиц, не оправдавших доверия населения, имело давнюю традицию. Обычным правом депутаты Земских соборов (XVI–XVII вв.) делегированные с территорий, могли быть переизбраны населением (“написаны в отводе”) если выяснялось, что это – “люди недоброкачественные” (т.е. преступники в буквальном смысле слова) или враги общественных интересов (“ушники воеводские”). В период созыва Уложенной комиссии (XVIII в.) также оговаривались вопросы взаимодействия депутата со своими избирателями, как, например, наказ дворянства г. Шуи, подчиняющий депутата постоянному контролю избирателей и обязывающий его давать систематические обстоятельные отчеты о своем участии в работе комиссии. Депутаты Государственной думы всех четырех созывов (1906–1917) по своей личной инициативе поддерживали связь с избирателями и отчитывались перед ними о своей законотворческой деятельности³.

Созданные на принципах выборности, коллегиальности, подотчетности перед избирателями Советы находили мощную поддержку у крестьянства, т.е. у подавляющей части российского населения в начале XX столетия. Несмотря на внутреннюю его миграцию и некоторый кризис его ценностей, вызванный экономической модернизацией второй поло-

¹ См.: История Франции / под ред. А.З. Манфреда. М., 1973. С. 422, 423; Тахтарев К. От представительства к народовластию. СПб., 1907. С. 26, 123.

² Берк Э. Речь господина Берка в Гильдейском зале, в городе Бристоль, произнесенная накануне недавних выборов в этом городе по поводу некоторых моментов его парламентской деятельности // В кн.: Берк Э. Правление, политика и общество. М., 2001. С. 222.

³ См. об этом подробнее: Лукьянчикова Л.В. Осуществление непосредственного народовластия в России XVI–XX вв.: генезис, исторический опыт. М., 2016. С. 74, 75, 90–93, 119, 169–171, 176, 177.

вины XIX в., веками сохраняемые “мирским укладом” коллективизм, приоритет общих интересов над частными, социальная справедливость на использование и распоряжение имеющихся материальных благ к 1917 г. явились самым востребованным в обществе пакетом социально-политических идеалов⁴. В этой связи процедура отзыва “бездейственного” депутата, тем более “не радеющего” за общественные интересы, выраженные в том числе в наказах, являлась гарантией действительного функционирования самоуправления трудаящихся масс⁵, органически связанной с общественно-политическим сознанием российского населения.

Использование права отзыва в 1917–1918 гг. было незначительным, выборы в Советы проводились каждые три месяца, что позволяло без труда лишать мандата на очередных выборах депутата, не оправдавшего доверия избирателей. Со второй половины 20-х годов в связи с политикой “оживления Советов” практика досрочного отзыва, по мнению советских законодателей, должна была искоренить “остатки старой дореволюционной бюрократической системы управления”, подразумевающей бюрократизм, административный произвол, взяточничество, хищения и т.д. Кроме того, институт отзыва наряду с другими формами должен был разрешить проблемы отсутствияальной связи выборных лиц с избирателями и сократить отрыв руководящих органов от населения⁶. В новых положениях о местных Советах (1925–1926) порядок отзыва детализируется: решение об отзыве своего депутата или всего состава Совета могло принимать собрание избирателей при кворуме не менее 35%; обязательным было присутствие лица, об отзыве которого ставился

⁴ О социально-политических идеалах см. подробнее: Фролова Е.А. Проблемы теории и философии права. М., 2015. С. 223; Ее же. Идея правового и социального государства в учении П.И. Новгородцева. // Актуальные проблемы гуманитарных и социально-экономических наук. 2016. № 10. С. 60–65; Ее же. Идеал социально-правового государства в отечественном неокантианстве (конец XIX – нач. XX в.) // Вестник МГУ. 2012. № 1. С. 19–28.

⁵ См.: Златопольский Д.Л. От Советов 1905 г. к Советам общенародного государства. М., 1980. С. 5–10.

⁶ См.: Постановление III Всесоюзного съезда Советов “О советском строительстве” от 20 мая 1925 г. // История Советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. М., 1957. С. 553, 554.

вопрос. Решение собрания было окончательным и обжалованию не подлежало⁷.

В целях упорядочения фактического осуществления права отзыва в специальном постановлении ВЦИК 1928 г. был отражен в некоторой степени механизм проведения данной процедуры. Так, вопросы об отзыве депутатов могли быть вынесены как на очередные собрания избирателей, в том числе при обсуждении отчетных докладов депутатов, так и на собрания, специально созываемые местным Советом для обсуждения вопроса об отзыве депутатов по инициативе как самого Совета, так и местных профессиональных организаций, крестьянских обществ взаимопомощи или союза “Кошчи”⁸, делегатских собраний женщин других общественных организаций или не менее 10 избирателей, объединяемых данным избирательным участком. Были прописаны также случаи, при которых депутат подлежал отзыву, куда включались систематическое невыполнение возложенных обязанностей, непринятие мер к выполнению наказов избирателей и недопустимое для депутата поведение. Решение об отзыве принималось на собрании избирателей простым большинством голосов. Здесь же оговаривался вопрос об отмене постановления об отзыве⁹. Примечательно, что причины отзыва депутата по политическим и классовым мотивам не было, однако из-за опасений усиления влияния мелкобуржуазных политических партий имелись общие рекомендации советского руководства по “более правильной оценке классовых элементов и классовых тенденций” для улучшения составов Советов¹⁰. Однако избиратели (при отзыве депутата) исходили прежде всего из его личных качеств и поступков.

⁷ См.: Тихонова Е.А. Отзыв депутата. М., 1961. С. 13, 14.

⁸ “Кошчи” – союз крестьянской бедноты в среднеазиатских республиках. Образован в 1919 г., ликвидирован в 1930 г.

⁹ Так, предусматривалось, что отмена постановления об отзыве производилась сельским и городским Советами как по собственной инициативе, так и по заявлению отзванного депутата лишь в случае отсутствия на собрании, вынесшем постановление об отзыве, кворума, предусмотренного ст. 25-а и 79, соответственно Положений о сельских и городских Советах (см.: Постановление ВЦИК “Об отзыве депутатов”, 23 июля 1928 г. // История Советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. С. 607–609).

¹⁰ См.: Резолюция Пленума ЦК и ЦКК ВКП(б), принятая по докладу т. Молотова от 26 июля 1926 г. // Там же. С. 568.

Так, из отчета Владимирского губисполкома за 1928 г. следовало, что из 44 отзваных по Переяславскому уезду председателей сельсоветов только семь утратили доверие за “искривление классовой линии в работе”; в числе оснований отзыва на первом месте были халатное отношение к работе, пьянство и донашивство¹¹.

В годы начавшейся коллективизации советское руководство сильнее настаивало на применении классового подхода при инициировании отзыва избранных лиц. Так, в Постановлении XIV Всероссийского съезда Советов праву избирателей досрочного отзыва депутатов за утрату доверия придавалось особенное значение. Все классово враждебные элементы, как отмечалось в акте, “помогающие кулачеству и противодействующие проведению в жизнь мероприятий советской власти”, должны быть своевременно отзваны самими избирателями из состава Советов. “Ценным” являлось указание о том, что в целом вместо отзываемых депутатов должны быть избраны кандидаты именно из батрацко-бедняцкого и середняцкого активов¹². В изданных после 1928 г. Положениях о местных Советах вместе с подробной росписью прав и обязанностей депутатов нормы порядка отзыва несколько изменились: был увеличен процент кворума избирателей (не менее 40%), депутат мог быть отзван в любое время. Причиной отзыва могло стать “искажение депутатом в своей работе классовой пролетарской политики”¹³.

В научных исследованиях, посвященных данной проблеме, довольно устойчиво прослеживается вывод о том, что отзыв реализовывался достаточно часто, в основном парткомами, и зависел от аппаратного усердия. Особо-

¹¹ См.: Шостак Г. Об отзыве депутатов избирателями // Сов. государство и право. 1934. № 6. С. 17.

¹² См.: Постановление “По докладу о состоянии и укреплении низовой сети Советов”, принятое на XIV Всероссийском съезде Советов от 18 мая 1929 г. // Съезды Советов РСФСР в постановлениях и резолюциях. М., 1939. С. 396, 397; см. также: Постановление Президиума ЦИК СССР от 31 января 1930 г. “О досрочных перевыборах сельских Советов и районных исполнительных комитетов” // История Советской Конституции (в документах) 1917–1956 гг. С. 617, 618.

¹³ См.: Постановление ВЦИК от 1 января 1931 г. “Об утверждении Положения о сельских Советах РСФСР” // Библиотека нормативно-правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.libussr.ru> (дата обращения: 20.07. 2014).

бенно в 30-е годы данный институт использовался в качестве инструмента репрессий¹⁴. Однако данные об отзываемых депутатах вновь свидетельствуют о том, что свободолюбие и инертный консерватизм, присущие крестьянскому коллективному сознанию, способствовали не только сохранению их духовной целостности в условиях социальных катаклизмов, но и отстаиванию собственных интересов, несмотря на политическое давление со стороны властей. Статистические отчеты об оргмассовой работе сельсоветов 1931–1932 гг. показали, что первоочередными мотивами отзыва снова являлись бездеятельность и неработоспособность, т.е. прямое невыполнение наказов избирателей, а “искривление классовой линии” занимало к концу 1932 г. четвертое место и было существенно меньше по числовым показателям относительно вместе взятых других причин. Например, согласно сообщению ордотдела Ленинградского облисполкома в отчетную кампанию 1933 г. из 1886 сельсоветов были отзваны 9396 депутатов. Материал о причинах отзыва известен в отношении 8895 человек. Из них 6880 были отзваны за бездеятельность, 568 – за пьянство и дискредитацию власти, за искривление классовой линии – 541, как классово чуждый элемент – 290, за другие должностные преступления – 241, вследствие неумения справиться с порученной работой – 31. За первое полугодие 1934 г. из 500 городских и поселковых советов РСФСР были отзваны 9295 депутатов, из числа которых за искривление классовой линии был отзван 191 человек. Остальные – за систематическое невыполнение депутатских обязанностей (1734) и прочие причины (7370)¹⁵. То же подтверждается данными о числе депутатов, лишенных мандатов досрочно в течение всей кампании по всенародному обсуждению проекта Конституции СССР 1936 г.¹⁶ В Конституции СССР 1936 г. институт отзыва был продублирован в ст. 142, содержание которой устанавливало, что каждый депутат должен был отчитываться о своей работе и мог быть отзван в любое время по решению большинства избирателей в установленном за-

коном порядке¹⁷. При этом отзыв продолжал применяться только на местном уровне.

С 1959–1960 гг. советским законодательством был установлен принципиально единый регламент в отношении порядка отзыва депутатов на всех уровнях, т.е. и высших представительных органов – верховных советов общесоюзного и республиканского значения. Так, общими для всех актов являлись причины, по которым мог быть отзван депутат: если он не оправдал доверия избирателей или совершил действия, не достойные высокого звания депутата. Конституции СССР и республик 1977 и 1978 гг. сохранили преемственность в формулировании статьи о закреплении института отзыва депутата представительного органа, принципиальных новаций не имели и другие законодательные акты. Конституционное закрепление (ст. 102 Конституции СССР 1977 г.) получило процесс передачи наказов депутатам от избирателей. Соответствующие Советы народных депутатов должны были их рассмотреть, организовать выполнение и проинформировать об этом граждан¹⁸.

Наказы, принятые к исполнению, публиковались в печати с указанием фамилии депутата, внесшего их на сессии, срока исполнения и исполнителя. Устанавливалась обязательность выполнения решений Советов для всех предприятий и организаций, находящихся на территории Совета. В наказах, данных депутатам верховных советов республик, отражались проблемы развития различных от-

¹⁴ См.: Конституция (Основной Закон) СССР 1936 г. // Хрестоматия по истории отечественного государства и права: форма государственного единства в отечественной истории XX века. / сост. О.И. Чистяков, Г.А. Кутына. М., 2009. С. 305.

¹⁵ См., напр.: Закон СССР от 30 октября 1959 г. “О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР”; Законы РСФСР: от 26 ноября 1959 г. “О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР”, от 27 октября 1960 г. “О порядке отзыва депутата местного Совета РСФСР” // Библиотека нормативно-правовых актов СССР [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.libussr.ru> (дата обращения: 20.07.2014); Конституция СССР 1977 г., Законы СССР: от 19 апреля 1979 г. “О статусе народных депутатов СССР”, от 19 апреля 1979 г. “О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР” // Конституция и законы Союза ССР: сб. документов. М., 1983. С. 22, 75, 87, 88; Закон Удмуртской АССР от 21 марта 1980 г. “Об отзыве депутата местного Совета народных депутатов” // Верховный совет Удмуртской АССР. Стенографический отчет. Созыв 10. Сессия 1. Ижевск, 1980. С. 27.

¹⁶ См., напр.: Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 366–370.

¹⁷ См.: Шостак Г. Указ. соч. С. 19–21.

¹⁸ См.: Общество и власть: 1930-е годы. Повествование в документах / отв. ред. А.К. Соколов. М., 1998. С. 127–129.

раслей промышленности, дорожного и коммунального строительства, развития инфраструктуры и увеличения жилищного фонда. Необходимые ресурсы по реализации наказов учитывались при составлении планов экономического и социального развития, для контроля по выполнению наказов стал чаще использоваться депутатский запрос¹⁹. Анализ стенограмм заседаний Верховного Совета, статьи местных периодических изданий показывают, что для большинства депутатов регулярные встречи с избирателями и отчеты по выполнению наказов являлись ответственным делом²⁰, и возможность отзыва избирателями своего представителя вплоть до депутата все-союзного значения была здесь хорошим подспорьем. В целом с 1959 г. до начала 90-х годов из состава Верховного Совета СССР были отозваны 13 депутатов, из состава верховных советов союзных и автономных республик – 149²¹. Цифры, может быть, не впечатляют, но на современную оценку автора об уровне Верховного Совета СССР и верховных советов республик вполне достаточны для демонстрации народным избранникам, что рычаги контроля за их деятельностью со стороны общественности все же есть. Вместе с тем негативные тенденции безответственности и безнаказанности партийной бюрократии, заложенные в период “оттепели”, во всю мощь развились в годы “застоя”, что способствовало нарушению обратных связей между населением и властью, росту различных свойств должностной деформации и, как следствие, отчуждению социума от политики. Этому способствовала также нерешенность противоречий в регулировании и реализации права отзыва, прежде всего конкретной детализации осно-

¹⁹ См., напр.: Верховный Совет СССР. Созыв X. Сессия II. 29–30 ноября. Стенографический отчет. М., 1979. С. 145; см. также: Законодательство СССР и союзных республик о наказах избирателей. М., 1983.

²⁰ См., напр.: Выборы советского периода: собр. материалов избирательного процесса советской эпохи в Свердловской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://skachate.ru/pravo/146047/index.html> (дата обращения: 20.07.2015); Справка о предложениях и замечаниях депутатов Верховного Совета СССР, высказанных на 5-й сессии Верховного Совета VII созыва при рассмотрении государственного плана развития народного хозяйства и государственного бюджета СССР на 1969 г. (10–13 декабря 1968 г.) М., 1968.

²¹ См.: Верховный Совет СССР. 5-я сессия. Бюллеть № 72 совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей 3–7 июня 1991 г. Стенографический отчет. М., 1991. С. 23.

ваний, по которым мог быть отозван депутат, а также круга субъектов, имеющих право инициировать отзыв²².

Решение данной проблемы возлагалось на новый закон об отзыве, планируемый в рамках реорганизации избирательной системы и пересмотра законодательства о правомочиях депутата в конце 1980 – начале 1990-х годов²³. Проект закона был вынесен в течение 1989–1990 гг. на всенародное обсуждение и вызвал большой интерес у избирателей, особенно ст. 1, касающаяся оснований отзыва народного избранника. Ее предлагалось дополнить такими основаниями, как совершение депутатом действий, порочащих его как гражданина, злоупотребление званием народного депутата, несоблюдение депутатской дисциплины и этики, совершение безнравственных поступков и ведение аморального образа жизни, использование прав депутата в личных целях и др.²⁴ При этом среди депутатов не было единого мнения относительно того, нужен ли вообще такой закон. Часть советских законодателей, ориентируясь на опыт парламентских стран в этом вопросе, исходила из того, что в перспективе выборов по партийным квотам институт отзыва не потребуется, “партии сами должны заботиться о том, чтобы их представители отвечали всем требованиям”, и в противном случае принимать необходимые меры²⁵. Отмечалось также, что в условиях дестабилизации советской социально-экономической системы невозможно выполнение наказов избирателей как одного из направлений деятельности депутата по причинам нехватки бюджетных средств и неопределенности правомочий Советов в условиях перехода к рыночной экономике, а потому следует упразднить подотчетность депутата избирателям и ввести свободный мандат. Наконец, они апеллировали к созданной в ноябре 1990 г. Комиссии по вопросам этики, которая выносила решение по конкретному лицу, нарушившему нормы личного поведения депутата

²² См., напр.: Чудаков М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении прямой демократии в СССР: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1982. С. 196–200.

²³ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994. 2-я сессия. Ч. V (1–14 ноября 1989 г.). М., 1989. С. 20–29; Ч. VI (15–21 ноября 1989 г.). М., 1989. С. 215–239.

²⁴ См.: Заседание Верховного Совета СССР 1989–1994 гг. Стенографический отчет. Сессия 4. Ч. IX. 20–26 ноября 1990 г. М., 1990. С. 39–41.

²⁵ См.: IV Съезд народных депутатов СССР. Бюллеть № 20. 27 декабря 1990 г. М., 1991. С. 11.

СССР, установленные специальными Правилами депутатской этики²⁶.

Однако сторонники института отзыва утверждали, что эти правила не касались подотчетности и ответственности депутата перед избирателями, а о работе указанной Комиссии общественность зачастую не имела никакого представления. Кроме того, заявляли они, отказ от подотчетности депутата избирателям в современных условиях означал бы не только односторонний разрыв связи депутатов со своими окружами, но и подрыв доверия к Съезду народных депутатов СССР и Верховному Совету СССР в целом. Процесс политического структурирования общества, утверждали они, еще далеко не завершен, поэтому и избиратели, и политические партии должны иметь право отзывать депутатов, не оправдавших доверия, до истечения срока полномочий всего депутатского корпуса²⁷.

На всесоюзном уровне единый порядок отзыва народных депутатов всех уровней был принят 3 июня 1991 г. С учетом общественного мнения основания отзыва народного депутата СССР, закрепленные в Законе, включали утрату доверия избирателей или общественной организации, выразившуюся в невыполнении депутатских обязанностей или нарушении Конституции СССР и законов СССР. Предложение об отзыве депутата, избранного от территориального или национально-территориального избирательного округа, вносилось избирателями соответствующего избирательного округа на всех видах собраний, предусмотренных Законом СССР 1959 г. Окружная избирательная комиссия в связи с обоснованным предложением об отзыве народного депутата СССР в 30-дневный срок созывает конференцию избирателей округа для решения вопроса о возбуждении отзыва народного депутата СССР. Законом предусматривались гарантии прав депутата при рассмотрении предложения о его отзыве, а также уголовная ответственность за ложный повод постановки вопроса об отзыве. Из-за допущенных нарушений Закона результаты голосования могли быть признаны недействительными²⁸. Применение про-

цедуры отзыва по новому Закону 1991 г. трудно проанализировать — в декабре того же года СССР как единое государство прекратил свое существование. В рамках бывших союзных республик практика отзыва разрешалась неоднозначно и противоречиво, правоведы заключали, что принятая, например, в РСФСР процедура отзыва имеет целый ряд недочетов, затрудняющих его осуществление, как в самих законодательных нормах, так и в процессуальном аспекте²⁹.

В условиях постсоветского государственного строительства российские законодатели отказались от принципа подотчетности и ответственности выборных лиц высшего представительства перед избирателями, предоставив парламентарию “свободный мандат”. Ориентируясь на зарубежный опыт и первую практику парламентской деятельности “постперестроечного” периода, во взглядах правоведов по вопросам совершенствования организации выборных учреждений превалировали различные вариации элементов избирательного права, связанные с определением в нем места и роли политических партий. Так, по итогам первых “учредительных выборов” в российский парламент 1993–1995 гг. целый ряд исследователей высказывались за корректировку законодательства, направленную на предоставление права участия в выборах только политическим партиям. Было заявлено, что парламент — это не точный слепок с гражданского общества, а то место, где многообразная и противоречивая сфера частных интересов представлена теми политическими силами, которые способны лучше других понять и выразить общезначимый смысл этого противоречивого многообразия. В этой связи резюмировалось, что пропорциональная система позволила бы устраниć такие недостатки избирательного процесса, как неоправданная множественность претендентов на власть, наличие у политиков “именных” квазипартий для укрепления личных эlectorальных позиций в одномандатных округах, большие траты бюд-

²⁶ См.: Правила депутатской этики. Одобрены Постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1990 г. // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 46. С. 1221–1227.

²⁷ IV Съезд народных депутатов СССР. Бюллетень № 20. 27 декабря 1990 г. М., 1991. С. 13.

²⁸ См.: Закон СССР от 3 июня 1991 г. “О порядке отзыва народного депутата СССР” // Библиотека нормативно-правовых актов СССР [Электронный ресурс] –

Режим доступа: URL: <http://www.libussr.ru> (дата обращения: 20.07.2014).

²⁹ См., напр.: Петрова Н.А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 163–185; Рябов С.А., Филиппов О.А. Ответственность депутата представительного органа местного самоуправления // Евразийский юрид. журнал. 2013. № 5. С. 102–105; Шапсугов Д.Ю. Народовластие: опыт политico-правового исследования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 134.

жетных средств на финансирование всех допущенных к выборам избирательных объединений и т.п.³⁰

По итогам выборов в Государственную Думу второго-четвертого созывов (1995, 1999, 2003), проходивших по той же смешанной системе³¹, в целом ряде исследований отмечалось, что мажоритарная система относительного большинства искажает волю избирателей при распределении депутатских мандатов, отрицательно влияет на само голосование и, по сути, вообще не демократична. Это выражается (в том числе) в зависимости результатов от нарезки избирательных округов и опасности преобладания в избранном парламенте региональных интересов перед общенациональными. Оптимизацию избирательного процесса ряд авторов видели в переходе к полностью пропорциональной системе с установлением 5%-ного заградительного барьера, поскольку такая система обеспечит в представительном органе любое консолидированное движение и действительную расстановку политических сил в стране³². Выборы в Государственную Думу 2007 и 2011 гг. проходили исключительно по партийным спискам³³. При этом уже по результатам избирательных кампаний данных двух созывов было выявлено, что механизм выборов по пропорциональной системе также себя в должной степени не оправдал³⁴.

Во многом это объясняется особенностями национального самосознания россиян, для которых восприятие власти, в отличие от установок западно-

³⁰ См., напр.: Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. № 9. С. 21–34.

³¹ См.: Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: http://www.democracy.ru/library/laws/federal/law_N175fz/index.html (дата обращения: 22.05.2017).

³² См., напр.: Абакуменко С.Е. Реализация конституционного принципа равенства политических партий в условиях становления пропорциональной избирательной системы в России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010; Орлов Д.П. Проблемы развития федерального избирательного права в России: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2005.

³³ См., напр.: Росс. газ. 2005. 24 мая 2005. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://rg.ru/2016/09/23/cik-obnarodoval-rezulatty-vyborov-v-gosdumu.html> (дата обращения: 22.05.2017).

³⁴ См.: Черепанов В.А. О народовластии в России: продолжение дискуссии // Государство и право. 2014. № 1. С. 36–44.

го образца, воплощается в определенном носителе, конкретной личности, наделенной этой властью. Все большее имеется подтверждений тому, что давляющее большинство граждан не склонны рассматривать политические партии как инструмент выражения и защиты своих интересов. Так, по данным социологических опросов ВЦИОМ (2003), полностью доверяют партиям только 4.5% респондентов³⁵, т.е. личным качествам представителя власти придаётся большее значение, чем законотворчеству, устройству и функционированию госаппарата. Согласно результатам социологического опроса, проведенного ИОМ “Ква-литас” (2008), респонденты ответили, что от Президента РФ (42%) их благополучие зависит больше, чем от правительства (21%), Государственной Думы (10%) или Совета Федерации (2%)³⁶. Кроме того, по мнению ряда исследователей, при пропорциональной системе распределение мандатов в парламенте не всегда соответствует числу голосов избирателей, отданных за ту или иную партию. Так, по мнению В.А. Черепанова, на выборах депутатов Госдумы 4 декабря 2011 г. за “Единую Россию”, например, было подано 49.32% голосов, а в парламенте ей выделено 52.88% мест. В результате она получила на 3.56% мандатов больше ее действительной избирательной поддержки. Ученый заключал, что доминирование “Единой России”, хотя ее поддержали менее 50% россиян, дало ей возможность формально принимать законы без учета мнения других политических партий³⁷.

Выборы депутатов в Государственную Думу, прошедшие в России в 2016 г. по обновленным законодательным нормам 2014 г., вновь предусматривали равное число избрания депутатов по партийным спискам и по одномандатным округам³⁸. Таким образом, возвращение к избирательной системе смешанного типа явилось очередной попыткой совершенствования механизма выборов депутатов в органы высшего государственного представительства. Весь период с момента принятия закона в среде российской общественности развернулась широкая полемика по содержанию его отдельных норм. Неодно-

³⁵ См.: Притчина Е.В. Культурные основы российского партогенеза // Ползуновский вестник. 2005. № 3. С. 291–302.

³⁶ См.: Романович Н.А. К вопросу о персонификации власти в России // Власть. 2009. № 9. С. 14.

³⁷ См.: Черепанов В.А. Указ. соч. С. 39.

³⁸ См.: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 29.09.2015).

значную реакцию вызвало учреждение смешанной системы выборов ввиду вероятности возвращения и сопутствующих уже известных ей “огрехов”. По мнению целого ряда политических и общественных деятелей, включение смешанной системы обусловлено “возвращением себе авторитета правящей партии”, что “еще больше сократит шансы на выборах партий оппозиционных”, а “по одномандатным округам в Думу будут иметь возможность проходить олигархи”. Указывалось также, что новый Закон написан для действующих крупных партий, которые этим Законом гарантируют себе места в Государственной Думе нового созыва, а процесс отмены и снова введения смешанных выборов только уводит граждан России от реальной политической борьбы³⁹. По официальным итогам выборов, объявленных Центризбиркомом, “Единая Россия” действительно подтвердила за собой конституционное большинство в нижней палате, получив 343 мандата (140 мест в Госдуме по списку, 203 – по одномандатным округам). КПРФ получила 42 мандата, ЛДПР – 39, “Справедливая Россия” – 23⁴⁰.

Представляется очевидным, что выборное законодательство нуждается в дополнении, все больше ориентированном на степень и качество осуществления каждым из парламентариев возложенной на него миссии. От ученых и общественных деятелей неоднократно поступают предложения о внесении поправок в действующее законодательство, касающихся введения в практику разного рода юридической и политической ответственности, например, введение ответственности за нарушения норм избирательного права и процесса задействованными в нем политическими партиями и их лидерами, а также должностными лицами, за манипулирование сознанием россиян заведомо неисполнимыми обещаниями в предвыборной кампании, за снижение активной деятельности избранных лиц на фе-

³⁹ См., напр.: комментарии по данному вопросу лидеров региональных отделений партий КПРФ, ЛДПР, “Справедливая Россия” Магаданской области, соответственно, С. Иваницкого, А. Лакина, И. Новикова // Новостной сайт Магадана и Магаданской области “MaqadanMedia.ru” [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://maqadanmedia.ru/news/politics/25.02.2014/338423>; см. также: Гаганов А. Как работает новый закон о выборах // Центр Сулашкина (Центр научной политической мысли и идеологии) [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://rusrand.ru/about> (дата обращения: 29.09.2015).

⁴⁰ См.: URL: <http://rg.ru/2016/09/23/cik-obnarodoval-rezulstaty-vyborov-v-gosdumu.html> (дата обращения: 22.10.2016).

деральном и региональном уровнях после выборов, за неисполнение своих предвыборных обещаний депутатом без видимых причин⁴¹. Кроме того, обращается внимание на то, что избирательное правоотношение не прекращается после выборов, поскольку у победившего кандидата сохраняются обязательства перед избирателями, которые, в свою очередь, имеют соответствующее им правомочие требовать от него отчета и притязать на его отзыв в случае неоправдания доверия⁴².

Следует отметить, что в России каждая из политических партий проводит соответствующую “работу над собой” и своих кандидатов, вызывающих сомнение, снимает с предвыборной кампании. Активная фаза данных мероприятий пришла на тот момент, когда российский Президент В.В. Путин представил борьбу с коррупцией как один из главных элементов своей стратегии и сказал о том, что политическую ответственность за борьбу с коррупцией должны нести совместно и власть, и оппозиция. В силу этого “чистка рядов” в подавляющем большинстве коснулась тех партийцев, интерес к которым проявили правоохранительные органы либо, как это в случае КПРФ, вследствие серьезного внутрипартийного конфликта⁴³. Снижение деятельности партийного выдвиженца после выборов, неисполнение им его предвыборных обещаний, отсутствие должной работы с населением как причины отзыва с предвыборных гонок вообще не фигурируют.

В настоящем российском законодательстве повышение ответственности органов и должностных лиц перед населением провозглашено на уровне местного самоуправления. Так, в избирательных кодексах, специальных законах субъектов Российской Федерации институт отзыва закрепляется в

⁴¹ См., напр.: Шемелин А.В. Избирательное право как политico-нормативная основа моделирования электорального поведения российских избирателей: дис. ... д-ра полит. наук. Чита, 2011. С. 246.

⁴² См.: Черепанов В.А. Указ. соч. С. 40.

⁴³ См., напр.: Российские партии проводят чистку рядов // Сайт “33 регион Владимирская область” [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://33live.ru/novosti/07-07-2014-rossijskie-partii-provodyat-chistku-ryadov.html>; Переломова Ю. “Единая Россия” приостановила членство в местных политсоветах четырех бывших преступников // Сайт издательской группы “Восточно-Сибирская правда”. 2012. 22 нояб. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.vsp.ru/2012/11/22/chistka-ryadov-2/>; Серегин С. “Чистки” рядов в КПРФ или штрихи к политическому и нравственному портрету Г.А. Зюганова // Коммунисты столицы. Сайт Совета секретарей первичных отделений МГО ОКП [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://com-stol.ru/> (дата обращения: 15.06.2017).

законодательстве, регулирующем правовой статус депутатов и выборных должностных лиц на местах⁴⁴. Между тем практическая реализация института отзыва в подавляющем большинстве случаев не доходит до логического завершения, “процедура отзыва сложная и для простых граждан почти невыполнимая”, — констатируется в региональных СМИ, на специальных сайтах и форумах интернет-пространства⁴⁵.

Основной причиной безуспешности процедуры привлечения выборного лица избирателями выступает отказ в регистрации инициативной группы и назначении голосования. Во многом этому способствуют отсутствие ряда норм правовой регламентации отзыва избранного лица (в первую очередь процессуальных); слишком широкое толкование оснований отзыва (например, “нарушение законодательства”, “ненадлежащее исполнение депутатских полномочий”) и т.п.⁴⁶

В Конституционном Суде РФ по вопросам, связанным с институтом отзыва депутата в целом, также нет однозначного мнения. С одной стороны, большинство судей допускают институт отзыва на местном уровне, так как с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов

⁴⁴ См., напр.: Закон Курской области “Об отзыве выборных лиц местного самоуправления в Курской области” (принят Курской областной Думой 24.12.2002 г.) // Курская областная Дума [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://oblduma.kursknet.ru> (дата обращения: 19.12.2011); Закон Тюменской области “Об отзыве депутата Тюменской областной Думы” (принят областной Думой 27.03.2001 г.; в ред. Закона Тюменской области от 05.07.2001 г. № 359) // Законы Тюменской области [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://tumenlaw.ru> (дата обращения: 19.12.2011 г.); Избирательный кодекс Белгородской области (принят Белгородской областной Думой 24.03.2005 г. № 87-03) // Правовая база “Выборы” [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.zakonovibore.ru> (дата обращения: 19.12.2011).

⁴⁵ См., напр.: Как отзвать депутата-муниципала? [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://forum.garant.ru/?read,1,386865>; Отзыв депутата Братской городской Думы К.В. Климова [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://forum.bratsk.org/archive/index.php/t-84942.html> (дата обращения: 22.05.2017); Можно ли наказать депутата? // Ассоциация “Совет муниципальных образований Хабаровского края” [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat10032016/> (дата обращения: 22.05.2017).

⁴⁶ См., напр.: Гуркова С.Г. Некоторые проблемы реализации муниципально-правовой ответственности на примере отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления // Вестник ТюмГУ. 2009. № 2. С. 139–144.

Федерации реализация данной процедуры в субъектах Федерации не противоречит Конституции РФ⁴⁷, с другой — в особых мнениях судей Конституционного Суда РФ обозначен ряд позиций о том, что институт отзыва не согласуется с идеями плюрализма в парламентской деятельности и может быть направлен против парламентского меньшинства, что не соответствует условиям функционирования представительной системы в демократическом обществе (М.В. Баглай, Т.Г. Морщакова). Указывалось также, что институт отзыва депутата не является общим принципом организации законодательных органов государственной власти в России, так как возможность его установления связана лишь с мажоритарной системой формирования представительного (законодательного) органа государственной власти. При других системах его формирования в условиях свободных выборов это невозможно и даже недопустимо (Н.В. Витрук). Субъект РФ не вправе своими законами вводить институт отзыва депутата не только в силу того, что установление общих принципов организации представительных органов власти относится к федеральному ведению, но также и потому, отмечала Т.Г. Морщакова, что это противоречит основам конституционного строя. Подчеркивалось также, что неопределенность оснований отзыва допускает любое их истолкование и открывает дорогу к произволу при их применении, нарушению стабильности результатов выборов и может служить (при определенных обстоятельствах) инструментом борьбы против политического меньшинства (М.В. Баглай, А.Л. Кононов, Т.Г. Морщакова). Наконец, оценка избирателями недолжного поведе-

⁴⁷ См., напр.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года “О порядке отзыва депутата Московской областной Думы” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года»; постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 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” в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23035/ (дата обращения: 29.12.2017).

ния депутата, которая способна повлечь и аннулирование мандата, может быть изложена на основании ст. 33 Конституции РФ в индивидуальных и коллективных обращениях представительной власти и органам, компетентным в сфере привлечения к установленной законом ответственности (Т.Г. Моршакова)⁴⁸. Вместе с тем в целом ряде исследований подчеркивается тот факт, что настоящим законодательством связь депутата со своими избирателями минимизирована, в то время как правовые связи депутата с политической партией и фракцией, в которых он состоит, растут. Свободный мандат не предусматривает правовых способов влиять на деятельность парламентария со стороны избирателей; при неудовлетворительной работе перед избирателями он безответствен. Представленные депутатам свобода и независимость от избирателей, а также от политических партий, по спискам которых они были избраны, используются не для представления в парламенте интересов избирателей, гражданского общества субъекта Российской Федерации, а для удовлетворения их собственных интересов⁴⁹. Кроме того, социологический опрос, проведенный Л.А. Нудненко в Алтайском крае (июль 2001 г.), показал, что респонденты в числе эффективных форм контроля деятельности депутатов (60%) назвали отчеты депутатов и их отзыв избирателями (60% и 21%), 19% – критику в средствах массовой информации. О необходимости механизма отзыва заявил 91% опрошенных граждан⁵⁰.

Таким образом, отметим, что проблема совершенствования избирательного законодательства в части, касающейся доверия избирателей к власти путем выработки механизма

⁴⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года "О порядке отзыва депутата Московской областной Думы" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации город Москва 24 декабря 1996 года» [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23035/ (дата обращения: 29.12.2017).

⁴⁹ См., напр.: Алисов Э.В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Отрасли права: Аналитический портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://отрасли права.рф/article/16500> (дата обращения: 29.12.2017); Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. М., 2004. С. 147.

⁵⁰ См.: Нудненко Л.А. Указ. соч.

правовой ответственности деятельности выборных лиц, в настоящее время весьма актуальна. Опыт функционирования советской представительной системы показал, что реализация институтов, связанных с императивным мандатом, зависела прежде всего от исторически обусловленных специфических черт отечественного культурного пространства, связанного с преобладанием традиций общинного "мира", включая доверие общественности к выборному лицу, обладающему реальным потенциалом и конкретной деятельностью в отстаивании интересов населения. В силу этого вопреки установлениям государственного руководства отзыв избранного лица так и не стал политическим рычагом "власти". Напротив, при неформализованном подходе он неоднократно служил существенным стимулом для повышения ответственности народных избранников. Вместе с тем накопившиеся к середине 1980-х годов противоречия проведения социалистических принципов в совокупности с правовым несовершенством норм не смогли обеспечить функционирование отзыва избранного лица в полной мере.

В наши дни очень трудно представить глубину общественного резонанса на отзыв хотя бы одного депутата высшего представительного учреждения по инициативе избирателей или уполномоченных на то организаций. Современная российская парламентская практика в рамках отказа от "советского наследия" не имеет механизмов, присущих императивному мандату, что не только в значительной степени умаляет эффективность общественного контроля деятельности выборных лиц, но и не дает объективной картины интересов и потребностей российского социума. К тому же сложность осуществления отзыва избранного лица в регионах делает реализацию данного института совсем эфемерным. При этом в современном Китае, например, институт отзыва избранного лица сохранен на всех уровнях представительных учреждений, причем в ходе развернувшейся в стране борьбы с коррупцией и бюрократизмом признан действенным инструментом⁵¹.

Осознание отечественных традиций и исторического опыта сегодня весьма актуально. Культивирование в постсоветском пространстве шаблонов "западного образца" не оправдало се-

⁵¹ См.: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1999. С. 354–357, 383, 406, 433, 484–487.

бя в должной степени и не нашло достаточной поддержки у населения, так как мировоззренческие установки и идеалы пусть в несколько модифицированном виде (ментальность все же подвижна), но имеют значительное влияние в современной российской общественности. Так, записи в журналах работы депутатов с гражданами свидетельствуют о том, что население в подавляющем большинстве случаев приходит на прием к конкретному избраннику, по отзывам зарекомендовавшему себя добросовестным и ответственным человеком. Специальные "мастер-классы", заполонившие интернет-пространство, к числу главных качеств успешного депутата также относят его высокое чувство ответственности перед обществом со всем соответствующим для этого набором личностных характеристик. Вопросы партийных взглядов избранника либо влияния его партийного билета на качество данной работы вообще никак и нигде не обозначены⁵². В то же время свободный мандат се-

годняшнего парламентария свободен с изрядной оговоркой: участие в той или иной политической партии требует от него подчинения внутрипартийной дисциплине и следования ее общей стратегии, что не может не отразиться на деятельности выборного лица и в целом на результатах голосования законодательного учреждения. Кроме того, предвыборные обещания современного кандидата либо партийной организации так или иначе связаны с программой разрешения насущных проблем избирателя, как местных, так и общегосударственного масштабов, что имеет сходство с общественными интересами, выражаемыми в наказах. В этой связи очевидными представляются разработка и включение в российское избирательное законодательство новой модели мандата депутата (некий синтез мандатов свободного и императивного), единой для всех уровней представительства. Это позволило бы снизить вероятность присвоения политических ресурсов отдельными корпоративными группами, повысить эффективность деятельности народных избранников и привести к значительной результативности разрешения социальных ожиданий.

⁵² См., напр.: О роли депутата и о депутатской деятельности. Общественно-политическая газета Карагайского муниципального района (Приобвинский край). 2017 г. 1 июля [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://priobkрай.ru/politika/o-roli-deputata-i-o-deputatskoj-deyatelnosti-23-06-2012.html>; Официальный сайт Администрации Полевского городского округа [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://polevsk.mvd.ru/faq/show/id/1515>; Район Жулебино. Форум [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://www.zhuleben.ru/forum2/index.php?topic=-16073.30>; Памятка начинаяшим муниципальным депутатам. Новостной портал [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL:

<https://lenta.ru/columns/2014/10/08/deputat/>; Московский комсомолец в регионах. 2017. 5 июля [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://ugra.mk.ru/articles/2017/07/05/vladimir-nefedorov-sluzhu-lyudiyam-sluzhu-severu.html> (дата обращения: 12.07.2017).

THE LIABILITY OF THE DEPUTY OF A REPRESENTATIVE BODY IN THE RUSSIAN FEDERATION: ASPECTS OF THE THEORY, HISTORY, PRACTICE

© 2018 L. V. Lukyanchikova

Kutafin Moscow state law University (MSAL)

E-mail: mailto:luk.luda@mail.ru

Received 04.09.2017

The article discusses the content and role of accountability and responsibility of deputies of representative institutions in Russia. The author shows the specificity of the domestic implementation of the opinion of the person chosen by the voters, identifies the main problems of its implementation in historical retrospective and in the present, justifies the proposal for the development of new models of mandate of the Deputy.

Key words: the state Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, political parties, elections, mandatory mandate, free mandate, electoral penalties, responsibility of the Deputy, recall.