

В ОТВЕТЕ ПЕРЕД

ИЗБИРАТЕЛЯМИ



**Мария АВДЕЕНКОВА,
Юрий ДМИТРИЕВ,
Московская
гуманитарно-социальная
академия**



Отзыв является одним из оснований досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа либо выборного должностного лица. Отзыв возможен только по отношению к выборному лицу. Особенностью этого института является то, что он может быть осуществлен только избирателями – лицами, избравшими данное лицо. В этом состоит основное отличие отзыва от еще одного основания досрочного прекращения полномочий депутата представительного органа – прекращения его полномочий самим представительным органом либо той партией, членом которой является депутат или должностное лицо.

Наиболее часто возможность отзыва устанавливается применительно к депутатам представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Институт отзыва депутата представительного органа государственной власти тесно связан с понятиями «императивный» и «свободный» мандат.

Императивный мандат предполагает такие отношения между депу-

татом и избирателями, при которых первый обязан следовать предписаниям, наказам своих избирателей, а избиратели вправе требовать от депутата отчетности. Депутат, не выполняющий наказаы избирателей, может быть ими отозван путем голосования по установленной законом процедуре.

Идея императивного мандата вытекает из представлений Ж.Руссо о неделимости народного суверенитета. Получая власть от народа, уполномоченные лица должны следовать его воле, то есть выполнять наказаы избирателей. При этом они могут быть отозваны. Эта идея использовалась при формировании сословно-представительных учреждений. Впоследствии она была подхвачена марксистско-ленинской доктриной. Императивный мандат был закреплен в социалистических конституциях, хотя на практике наказаы часто оставались пустой формальностью, а отзыв почти не применялся.

В демократических странах институт отзыва практически не используется: депутат имеет свободный ман-

дат и рассматривается как представитель всей нации, а не своего избирательного округа.

Признаки свободного мандата обобщил М.Прело:

– мандат является общим (то есть, хотя депутаты избираются по избирательным округам, они представляют всю нацию);

– мандат не императивный, а факультативный (его осуществление свободно от принуждения, депутат не обязан делать что-либо конкретное, в том числе участвовать в парламентских заседаниях, не обязан учитывать мнение своих избирателей);

– мандат не подлежит отзыву;

– мандат при своем осуществлении не требует одобрения действий мандатария (презумпция соответствия воли депутатов воле народа не подлежит оспариванию)¹.

В конституциях ряда стран содержатся специальные положения о запрете императивного мандата. В частности, ст. 38 Основного Закона ФРГ 1949 г., не называя прямо императивный мандат, указывает, что депутаты Бундестага являются представителями всего народа, не связаны наказами и указаниями и подчиняются лишь своей совести. О несвязанности императивным мандатом говорят ст. 56 Конституции Дании 1953 г., п. 2 ст. 67 Конституции Испании 1978 г.; о недействительности императивного мандата – ст. 27 Конституции Франции 1958 г. и ряд других.

Институт отзыва дает возможность избирателям осуществлять контроль за своими избранниками. Однако и там, где не существует института отзыва депутата, осуществляется контроль избирателей за его деятельностью. Депутаты посещают избирательные округа, информируют избирателей о своей работе, о деятельности парламента. При этом за неблагоприятное поведение могут быть применены санкции: лишение депутата мандата представительным органом, отставка депутата по собственной инициативе, что часто бывает вызвано давлением общественности, прессы, партийного руководства. Кроме того, считается, что провинившийся депутат будет наказан на следующих выборах: его кандидатура не будет выдвинута или поддержана избирателями.

Отзыв депутата может быть и не

связан с императивным мандатом и применяться на основе свободного мандата. В таком случае отзыв возможен и по иным, нежели невыполнение наказов, причинам, например, в случае совершения депутатом каких-либо порочащих его или иных поступков, не совместимых со статусом депутата. Именно таким образом институт отзыва используется в зарубежных странах – в основном на уровне субъектов Федерации и на местном уровне. В США отзыв предусмотрен законодательством около полутора десятков штатов. В Японии он широко развит применительно к депутатам органов местного самоуправления. Конституция Австрии предусматривает возможность отзыва федерального президента. Введение института отзыва направлено на усиление связи выборного должностного лица с населением, со своими избирателями.

На протяжении длительного периода истории нашей страны институт отзыва депутатов представительных органов существовал в действовавшем законодательстве. Причем отзывы могли быть не только депутаты местных Советов, но и депутаты высших законодательных органов государственной власти. Наличие императивного мандата у депутатов Советов различных уровней характеризовалось как «коренное отличие советского депутата от депутатов буржуазных парламентов»². После принятия Конституции 1993 г. законодатель отказался от императивного мандата и, соответственно, возник вопрос о возможности установления института отзыва депутатов представительных органов как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов РФ или муниципальных образований.

Конституция России 1993 г. не предусматривает возможности отзыва депутатов Государственной Думы. Такое умолчание Основного Закона чаще всего трактуется как запрет введения подобного института. В настоящее время установление отзыва депутата Государственной Думы невозможно практически, поскольку половина депутатского корпуса нижней палаты парламента избирается по пропорциональной системе по федеральному округу. Отзыв любого депутата из этой половины потре-

бовал бы проведения голосования по всей стране, то есть применения достаточно сложной и дорогостоящей процедуры. Установление же возможности отзыва только применительно к депутатам Государственной Думы, избранным по мажоритарной системе, привело бы к нарушению принципа равенства депутатов, что недопустимо.

При этом Конституция РФ не решила вопрос о возможности установления института отзыва субъектами Федерации на региональном или муниципальном уровне. Умолчание законодателя могло быть расценено и как дозволение, и как запрет. Этот вопрос был вынесен на разрешение Конституционного Суда Российской Федерации, который установил следующее: согласно статье 3 (часть 3) Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, следовательно, субъект РФ в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов РФ института отзыва депутата до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина³. В то же время острота и дискуссионность данного вопроса подтверждается четырьмя особыми мнениями судей Конституционного Суда. Следует отметить также и то, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴, принятый позже упомянутого Постановления Конституционного Суда РФ, не предусмотрел возможности отзыва депутатов представительного органа государственной власти субъекта РФ, что ставит под сомнение конституционность данного института, получившего распростране-

¹ См.: Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 437–439.

² См.: Советское государственное право / Отв. ред. А.И. Лепешкин. М., 1956. С. 258.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. «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 РФ» // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

⁴ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608.

ние в региональном законодательстве. Если толковать этот закон во взаимосвязи с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где возможность отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления прямо предусмотрена, то следует полагать, что умолчание законодателя в отношении депутатов представительного органа субъекта РФ означает запрет отзыва. Представляется, что наличие такого института в региональном законодательстве может быть оспорено в Конституционном Суде России.

По нашему мнению, прав судья Конституционного Суда РФ Н.Витрук, который указал в особом мнении к этому Постановлению Суда, что мандат депутата представительного (законодательного) органа государственной власти субъектов Федерации 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.

В настоящее время в Российской Федерации допускается возможность отзыва, во-первых, высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), установленная Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законодательством субъектов РФ. В настоящее время это положение закона Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П признано не соответствующим Конституции России, поскольку оно не предусматривает необходимости четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации), не устанавливает процедурных гарантий, в частности не требует положительного голосования большинства всех зарегистрированных избирателей субъекта РФ, что создает возможность произвольного применения данно-

ИНСТИТУТ ОТЗЫВА ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА ИЛИ ДЕПУТАТА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МОЖЕТ ВЫСТУПАТЬ ТОЛЬКО КАК МЕРА КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ, НО НЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИЛИ ИНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.

го института. Представляется, что при внесении в российское законодательство необходимых изменений и дополнений, этот институт будет эффективно функционировать. Во-вторых, допускается возможность отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, установленная Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ и законодательством субъектов Федерации².

Как уже отмечалось, странным выглядит отсутствие возможности отзыва депутата представительного органа субъекта Федерации. Вероятно, законодатель устанавливал статус депутата представительного органа субъекта РФ по аналогии со статусом депутата Государственной Думы, возможности отозвать которого также не предусмотрено.

По общему правилу, отзыв депутата возможен при условии, что он избран по мажоритарной избирательной системе. Суть этой системы в том, что избиратели голосуют за конкретную личность, за политические взгляды, воззрения, платформы

конкретного кандидата. В данном случае важную роль играют его личные качества. При пропорциональной избирательной системе избиратели голосуют не за конкретных кандидатов, а за партийный список, то есть фактически за политическую программу партии. Личностный фактор кандидатов при развитой партийной системе практически нивелирован. Кроме того, в ряде случаев, например при проведении выборов депутатов Государственной Думы, избирательный округ, используемый для проведения выборов по пропорциональной системе, столь велик, что затрудняет выполнение процедуры отзыва. Учитывая тот факт, что Центральная избирательная комиссия РФ рекомендует субъектам Федерации проводить выборы своих представительных органов по пропорциональной системе, отзыв депутатов этих органов становится практически невозможным.

Дискуссионным является вопрос об основаниях отзыва депутата (должностного лица), а также отнесение отзыва к конституционно-правовой или политической ответственности. Среди оснований отзыва выборных лиц, предусмотренных законодательством субъектов РФ, называют следующие:

- совершение действий, порочащих звание депутата;
- нарушение федерального и регионального законодательства;
- неоправдание доверия избирателей;
- невыполнение депутатских обязанностей³.

Некоторые авторы полагают, что нет необходимости относить к основаниям отзыва грубое нарушение Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов Федерации, мотивируя это тем, что «поскольку речь идет о нарушении правовых норм, постольку правовую оценку этому могут дать только юридически квалифицированные люди... – должностные лица, которые не только вправе, но и обязаны контролировать деятельность органов государственной власти в сфере законности и реагировать на нарушения». Так, по мнению М.Краснова, «за нарушение закона органы власти должны отвечать юридически перед государством, а не перед народом или населением»⁴. Исходя из высказанных им

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506. 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500. 1997. № 12. Ст. 1378. 2000. № 32. Ст. 3330.

² См., например, Устав Московской области от 11 декабря 1996 г. // Вестник Московской областной Думы. 1997. № 1; 1998. № 3; 1999. №№ 8, 10; 2000. №№ 2, 4; Конституция Республики Коми от 26 ноября 1995 г.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации/ Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 584.

⁴ См.: Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993. № 6. С. 47.

положений, отзыв является мерой политической ответственности, поскольку конституционно-правовая ответственность может наступить только за нарушение правовых норм.

Казалось бы, отзыв депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации может быть мерой как конституционно-правовой, так и политической ответственности. Однако Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 декабря 1996 г. «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» установил, что «по смыслу Конституции РФ, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т.п.».

В Постановлении от 7 июня 2000 г. «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» Конституционный Суд высказался по этому вопросу еще более радикально: «Не являясь институтом избирательного права, институт отзыва отражает конституционную ответственность высшего должностного лица перед избравшим его народом... В силу закрепленных Конституцией РФ принципов демократического правового государства, а также поскольку избираемое посредством всеобщих свободных выборов высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ не связано императивным мандатом, основанием для отзыва может служить лишь его неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке»¹. Таким образом, институт отзыва должностного лица или депутата представительного органа может выступать только как мера конституционно-правовой, но не полити-

ческой или иной ответственности. Однако в таком случае отзыв фактически сливается с таким основанием досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации как вступление в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда.

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 7 июня 2000 г. справедливо указал, что отзыв как одна из форм непосредственной демократии не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти и, в конечном счете, самой демократии. Следовательно, законодатель, если он вводит институт отзыва, обязан предусмотреть общие принципы механизма отзыва с тем, чтобы не был искажен сам смысл выборов. Следует учесть тот факт, что для того, чтобы выборы состоялись, в подавляющем большинстве субъектов Федерации необходима явка 25% избирателей, а избранным чаще всего считается кандидат, набравший простое большинство голосов. Значит, возможна ситуация, когда избранный кандидат будет пользоваться поддержкой 12,5% или даже меньшего числа избирателей округа. При установлении простой процедуры отзыва большую часть срока своих полномочий депутат (или иное выборное должностное лицо) должен будет заниматься отражением таких попыток. В силу этого облегченная процедура отзыва недопустима. В условиях свободных выборов может иметь место избрание соответствующего должностного лица голосами меньшинства от общего числа зарегистрированных избирателей. Но без установления дополнительных, более строгих требований к голосованию при отзыве в сравнении с выборами отзыв может быть осуществлен голосами граждан, также составляющих меньшинство и голосовавших на выборах против избрания данного лица. Во избежание этого законодатель обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии сбора подписей весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица, а также чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства

принявших участие в голосовании. Такие требования к процедуре отзыва предусматривает упомянутое Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года.

При этом сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям – проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее равное прямое участие граждан в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке.

Таким образом, процедура отзыва представляется даже более сложной, нежели процедура избрания данного лица. Только такой порядок способен обеспечить стабильность и независимость власти.

Следует, однако, отметить, что законодательного регулирования процедуры отзыва на федеральном уровне явно недостаточно. Большую часть положений, относящихся к этому институту, правоприменителям приходится выводить из постановлений Конституционного Суда РФ. Учитывая, что указанные постановления принимались по конкретным вопросам, применение данных положений к процедуре отзыва других выборных лиц возможно только по аналогии. В случае же конституционно-правовой ответственности, санкцией которой, как уже указывалось, и выступает отзыв, это недопустимо. Федеральные законы, предусмотревшие такую возможность в отношении выборных лиц субъектов Федерации и органов местного самоуправления, не содержат никаких положений, детализирующих процедуру его осуществления.

Представляется, что общие положения, регламентирующие процедуру отзыва и включающие в себя основания его применения, круг субъектов, к которым он может быть применен, порядок осуществления этой процедуры (выдвижения инициативы, проведения агитации, финансирования, проведения голосования, подведения итогов голосования, установления числа голосов, необходимых для отзыва выборного лица), должны быть урегулированы в федеральном законе.

¹ СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

