

На правах рукописи

Васькова Людмила Геннадьевна

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МАНДАТА
ДЕПУТАТА СОВРЕМЕННОГО ПАРЛАМЕНТА**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Тюмень - 2007

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права ГОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

Научный руководитель:

Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

Невинский Валерий Валентинович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор

Добрынин Николай Михайлович

Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Юсубов Эльман Сулейманович

Ведущая организация:

ГОУ ВПО «Омский государственный университет»

Защита диссертации состоится 20 апреля 2007 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, Институт государства и права (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «__» _____ 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. На рубеже 20-21 вв. произошло значительное обновление российских государственно-правовых институтов. Это связано со стремлением народа России к построению демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, признающего в качестве высшей ценности человека, его права и свободы (ст. 1 и 2 Конституции Российской Федерации). Важнейшим элементом государственно-правовой реформы стало учреждение постоянно действующих, формируемых на основе свободных и равных выборов, профессиональных парламентов как в России в целом (Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации), так и в ее составных частях – субъектах Российской Федерации (законодательные (представительные) органы власти).

Новый подход к организации и роли представительных органов потребовал изменения правового статуса депутата. Пересмотру подверглись права и обязанности народных избранников, гарантии их деятельности, условия наделения полномочиями. И хотя к настоящему времени общая численность депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов 87 парламентов субъектов федерации уже составила около 4700 депутатов, все еще дискуссионным остается вопрос о юридическом характере мандата депутата, то есть о характере взаимоотношений депутатов с избирателями.

Федеральное законодательство умалчивает о юридической природе мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и о природе мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации. При этом в конституционно-правой науке мандат депутата Государственной Думы, преимущественно, признается свободным, а мандат депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации - полусвободным (смешанным). Однако в условиях существования практики неисполнения депутатами предвыборных обещаний, непосещения заседаний представительного органа, лоббирования ими интересов узких групп населения, чрезмерных социальных гарантий

статуса парламентария звучат предложения о возврате к императивному мандату депутата. По данным социологов, лишь 8-10 процентов российских граждан в полной мере доверяют депутатам и положительно оценивают их деятельность¹.

Особую актуальность теме исследования придают произошедшие в последние годы изменения избирательного законодательства, законодательства о политических партиях и статусе депутата, повлиявшие на отношения депутатов с избирателями. Упразднение нижнего «порога» явки избирателей и переход к исключительно избирательной системе пропорционального представительства на выборах в Государственную Думу, введение обязательности избирательной системы пропорционального представительства на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, предоставление права выдвижения кандидатов в депутаты лишь политическим партиям, обязывание депутатов Государственной Думы и региональных парламентов сохранять свою партийную принадлежность в течение легислатуры, запрет перехода из одной депутатской фракции в другую, возможность лишения депутата полномочий за отступление от партийно-фракционной дисциплины – новеллы, которые требуют переосмысления традиционных подходов к мандату депутата Государственной Думы и законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

На этом фоне назревает необходимость определиться с моделью взаимоотношений между депутатом и избирателями в России, чему может способствовать комплексное исследование мандата депутата с использованием опыта представительной демократии зарубежных стран.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ мандата депутата современного парламента как одного из элементов содержания правового статуса депутата. Для достижения поставленной цели выдвигаются следующие задачи:

- установление политико-правовой роли отношений народного представительства в современном государстве;

¹ См.: Игрицкий Ю.И. Российский парламентаризм как зеркало российского общества // Россия и современный мир. 2004. № 2. С. 44.

- отграничение народного представительства, осуществляемого через депутатов парламента, от иных форм представительства интересов народа;
- раскрытие понятия и роли мандата депутата в содержании правового статуса депутата современного парламента;
- определение юридической природы мандата депутата;
- выявление признаков, свойственных отдельным видам мандата депутата;
- исследование возможных вариантов законодательного закрепления того или иного вида мандата депутата в зарубежных странах;
- анализ практики реализации отдельных элементов депутатского мандата в разных странах при признании различных моделей взаимодействия депутата и избирателей;
- исследование мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;
- прогнозирование дальнейшего развития законодательства о мандате депутата на федеральном и региональном уровнях в Российской Федерации;
- выдвижение предложений по совершенствованию отношений между депутатами и избирателями в Российской Федерации.

Объект и предмет исследования. Объектом данного исследования выступают общественные отношения, возникающие при осуществлении депутатами современных парламентав представительства интересов народа. Предмет исследования составляет российское и зарубежное законодательство в области регулирования отношений между депутатами и избирателями, практика его реализации, решения органов правосудия, статистические данные, концепции отечественных и зарубежных исследователей, касающиеся мандата депутата парламента.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Современный парламента является уникальным государственным институтом, призванным согласно своему статусу отражать, согласовывать и защищать интересы различных социальных групп общества. Без него не может быть полноценной демократии. Особое место парламента в системе

государственных органов обусловлено его юридической природой как высшего законодательного и представительного органа государственной власти.

2. При характеристике депутата как члена парламента важное значение имеет мандат депутата, который в настоящем исследовании определяется как один из элементов содержания правового статуса депутата. Мандат депутата выражает опосредованную правом сущность взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленную фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе. Мандат депутата отличается от гражданско-правового договора представительства кругом субъектов (гражданскому праву не известны такие субъекты, как народ, избиратели округа), публичностью объекта представительства.

3. Очевиден двуединый статус депутата, выступающего, с одной стороны, в качестве народного представителя, а с другой стороны, в качестве должностного лица. Такое положение депутата вытекает из двойственной природы парламента как представительного и законодательного органа и профессионального (преимущественно) характера деятельности депутата. При этом сущность мандата депутата определяется переносом выражения воли народа на деятельность депутата как народного представителя. Именно для осуществления представительских функций депутат наделяется должностными правами и обязанностями.

4. Императивный мандат депутата к настоящему времени не имеет широкого распространения. Он сохранился преимущественно в государствах, подтвердивших в конце 20 века свою приверженность идеям социализма, а также в некоторых иных государствах на уровне регионов и местных территориальных сообществ. При этом наблюдается определенная трансформация традиционных признаков императивного мандата. Депутат уже не рассматривается как представитель исключительно того избирательного округа, от которого он избран (преимущественно при мажоритарной избирательной системе). Он считается одновременно представителем нации в целом. Соответственно не проводится жесткое отграничение институтов наказов избирателей и отчетности депутата от

обращений граждан и простых встреч депутата с избирателями. Сохраняется проблема неопределенности оснований отзыва депутата. Очевидна сложность применения императивного мандата в условиях содержательной насыщенности современного законодательства. Этот вид мандата отличает чрезмерная зависимость от политической активности граждан и злоупотребление личным временем избирателей.

5. Свободный мандат депутата является наиболее распространенным в мировой практике видом мандата на всех уровнях осуществления власти (государственном, региональном, местном) и считается одним из элементов института парламентаризма. Обстановка политического соперничества и срочность полномочий заставляют депутата учитывать мнение избирателей, несмотря на его формально-юридическую независимость. Значение свободного мандата в условиях современного государства заключается в ограничении давления на депутата со стороны политических партий, органов власти, лоббистов. Этот вид мандата обеспечивает депутату возможность действовать в соответствии со своими убеждениями, искать альтернативы существующему в государстве политическому режиму, а следовательно, способствует демократизации власти. Вместе с тем, он несет в себе опасность популизма (особенно в ситуации политической нестабильности).

6. Появление партийного императивного мандата в начале 20 в. является реакцией на существующие в некоторых государствах многочисленные переходы депутатов из одной партийной фракции в другую. Партийный императивный мандат характеризуется обязательностью для депутата указаний политической партии, от которой он избран; представительством интересов, в первую очередь, своей политической партии; подконтрольностью депутата фракции; возможностью лишения мандата в случае отступления от партийной дисциплины. Он способствует бюрократизации государственного механизма, поскольку законодательно защищает интересы только узкокорпоративной группы членов общества (политической партии), а не всего народа.

7. В настоящее время мандат депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации имеет свободный характер. Несмотря на обязанность поддерживать связь с избирателями, депутат

Государственной Думы не принимает наказания избирателей, не отчитывается перед ними и не может быть отозван. Легально депутат считается представителем народа. Однако с момента формирования Государственной Думы пятого созыва (декабрь 2007 г.) мандат депутата Государственной Думы приобретет черты партийного императивного мандата. Этому способствует введение нормы о лишении депутата статуса, если он 1) изменит свою партийную принадлежность; 2) не войдет в состав соответствующей партийной фракции; 3) прекратит по личному заявлению членство в партийной фракции. Усиливает зависимость депутата от партии и переход к формированию нижней палаты российского парламента исключительно по избирательной системе пропорционального представительства, признание политических партий единственным субъектом, правомочным выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы, повышение требований к политическим партиям. Указанные новеллы создают условия для превалирования интересов политической партии над интересами избирателей в деятельности депутата.

8. В субъектах Российской Федерации при всем многообразии подходов к правовому регулированию взаимоотношений депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти с избирателями наибольшее распространение до 2006 г. получила модель так называемого «полусвободного» («смешанного») мандата. Этот вид мандата противоречив. В частности, речь идет о подмене инстанций ответственности за нарушение депутатом законодательства. Полусвободный мандат допускает отзыв депутата за совершение правонарушения. Однако вопросы правоприменения не находятся в сфере ведения избирателей. Кроме того, сохранение должности депутата-правонарушителя в случае неудачного осуществления процедуры отзыва подрывает принцип правового государства. Конструкция полусвободного мандата также «приняла в наследство» от советской практики проблему дачи наказов, разрешение которых не входит в компетенцию депутата.

9. Изменения федерального законодательства в 2005-2006 гг. затронули и статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Ужесточение

партийной дисциплины в парламентах субъектов федерации, сформированных после июня 2006 г., повлекло за собой тенденцию распространения партийного императивного мандата депутата на уровне субъектов федерации. Начиная с указанного периода, депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранные с использованием избирательной системы пропорционального представительства, под угрозой потери полномочий обязаны сохранять свою партийную и фракционную принадлежность в течение легислатуры. Вместе с тем, в субъектах федерации допускается применение смешанной избирательной системы. При этом правила о фракционной дисциплине не распространяются на депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе. То есть мандат депутатов парламентов субъектов федерации, избранных в составе партийных списков, приобретает черты партийного императивного мандата. В отношении депутатов-одномандатников (или многомандатников) сохраняется прежняя модель взаимоотношений с избирателями (в том числе полусвободный мандат).

10. Мандат депутата характеризует лишь права, обязанности и ответственность депутата в отношениях со своими избирателями и не поглощает содержание правового статуса депутата в целом. Поэтому свободный мандат не влечет за собой полной безответственности депутата, в то время как императивный и партийный императивный мандаты не исключают присутствия свободы усмотрения в поведении парламентариев.

11. Признание того или иного вида мандата депутата обусловлено правовой культурой, уровнем социально-экономического развития и политической ситуацией в конкретном государстве. Применительно к современной России представляется наиболее предпочтительным установление свободного мандата депутата при дополнении его юридическими обязанностями и ответственностью депутата перед парламентом и судом.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы народного представительства исследуются не только юридической наукой, но и политологией, социологией, историей. В юриспруденции вопрос о

характере взаимоотношений депутата с избирателями не является новым. Постановка этого вопроса была осуществлена отечественными государствоведами еще в дореволюционное время (А.Д. Градовский, Н.П. Дружинин, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, Л.А. Тихомиров, Г.Ф. Шершеневич и др.).

В советской науке государственного права мандат депутата рассматривался преимущественно под углом зрения марксистско-ленинского учения о государстве и демократии. Поэтому основное внимание уделялось императивному мандату депутата как неотъемлемой части содержания статуса депутата советских органов народного представительства. Среди ученых, рассматривающих мандат депутата в таком ракурсе, можно назвать Ф.М. Бурлацкого, Л.Д. Воеводина, А.В. Зиновьева, И.П. Ильинского, В.Т. Кабышева, А.И. Кима, М.И. Кукушкина, Б.И. Кожохина, В.В. Копейчикова, В.Ф. Котока, Б.С. Крылова, Э.Л. Кузьмина, М.И. Кукушкина, А.И. Лепешкина, А.А. Мишина, Б.А. Страшуна, Н.Н. Хорошего, Б.В. Щетинина.

В последние годы произошло обновление теоретико-методологических основ депутатского мандата в российской юридической науке. В частности, это коснулось определения природы, юридической связи депутата с избирателями и парламентом, своеобразия проявления этой связи в условиях введения мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, понижения и даже упразднения нижнего порога явки избирателей на выборы для избрания депутатов и пр. Несмотря на то, что всестороннее научное исследование депутатского мандата в представительных органах Российской Федерации отсутствует, необходимо подчеркнуть значительный вклад в раскрытие отдельных черт мандата депутата современного парламента известных ученых С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Н.А. Богдановой, Т.Д. Зражевской, С.Д. Князева, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, В.Т. Кабышева, О.Е. Кутафина, В.В. Невинского, Л.А. Нудненко, С.И. Русиновой, Б.А. Страшуна, В.Е. Чиркина.

Мандат депутата (особенно в условиях последних изменений российского законодательства) требует углубленного и специализированного анализа. Необходимо комплексное исследование, непосредственно посвященное мандату депутата современного парламента.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды российских ученых в области теории государства и права (С.С. Алексеев, А.В. Венгеров, В.Д. Зорькин, С.А. Комаров, В.М. Корельский, А.В. Малько, М.Н. Марченко, В.Д. Перевалов и др.), конституционного (государственного) права (М.В. Баглай, Н.С. Бондарь, Б.Н. Габричидзе, С.Д. Князев, Е.И. Козлова, А.Н. Кокотов, Г.Н. Комков, А.Н. Костюков, М.А. Краснов, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, В.В. Невинский, П.И. Савицкий, Б.А. Страшун, В.А. Туманов, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, Ю.А. Юдин и др.), посвященные проблемам прямой и представительной демократии, роли депутата в представительной демократии, включая взаимоотношения депутата с избирателями. Особое значение имеют исследования последних лет, проводимые И.А. Алебастровой, П.А. Астафичевым, А.Ю. Бузиным, К.А. Егоровым, Е.В. Зайцевой, И. Захаровым, И.С. Даниловым, А.Д. Керимовым, Ю.Д. Ковшуро, И.А. Кравцом, Е.В. Куманиным, М.М. Курмановым, В.В. Лапаевой, В.В. Лебедевым, С.А. Лихачевым, С.В. Масленниковой, Л.А. Нудненко, И.П. Окуличем, Б.А. Осипяном, Н.А. Петровой, В.Н. Руденко, А.Н. Рыковым, А.А. Сергеевым, И.В. Советниковым, Н.С. Сопельцевой, А.И. Черкасовым. В диссертации использованы отдельные положения исследований таких ведущих зарубежных теоретиков народного представительства 17- первой половины 20 в., как Э. Берк, Л. Дюги, Г. Еллинек, М. Калди, Дж. Локк, Дж. Ст. Милль, Ш.Л. Монтескье, М. Прело, А. Эсмен. Кроме того, использованы труды известных современных зарубежных ученых Ф. Ардана, С. Гавриша, Дж. Глейзнера, Р. Далла, Х. Джараса, Дж. Джексона, Ж.-П. Жакке, М. Жиллиса, Д. Классенса, С.К. Кашпана, Э. Кисс, Т. Кронина, Х. Майера, М. Мартиноффа, Ж. Мензела, М. Моммзена, Я. Муста, Д. Олсона, В. Острома, С. Паркера, Е. Стефон-Сливы, К. Хессе, П. Чейсти, А. Шайо.

Методологические основы исследования составляют обще- и частнонаучные методы, используемые для обоснования основных положений, предложений и выводов в диссертации. Особое значение в исследовании теоретических и конституционно-правовых проблем содержания и ролевого назначения мандата депутата современного парламента, в том числе в Российской Федерации, имеют такие методы, как

диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, а также методы герменевтики и статистического анализа.

Эмпирическую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, учредительные и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, основные законы и другие нормативные правовые акты государств Европы, Азии, Америки. В работе используются официальные обобщения результатов выборов в законодательные (представительные) органы, регламенты парламентов (палат парламентов), отчеты депутатов, статистическая и аналитическая информация о деятельности парламентов, а также материалы практики конституционной и общей юстиции, касающиеся правового статуса депутата парламента.

Научная новизна исследования. Настоящая работа представляет собой комплексное исследование содержания мандата депутата современного парламента, включая раскрытие теоретических и правовых основ взаимоотношений депутата с избирателями, анализ зарубежной и российской практики осуществления народного представительства. В работе исследовано содержание и значение категории «мандат депутата», определена юридическая природа мандата депутата, проведено отграничение мандата депутата от иных элементов содержания правового статуса депутата. Это позволило высказать определенные предложения по совершенствованию статуса депутата. Впервые системно анализируются и сравниваются все четыре известные к настоящему времени модели депутатского мандата. Такой подход позволяет глубже понять содержание каждого из видов депутатского мандата. Научной новизной характеризуется также исследование изменений российского законодательства о статусе депутата 2005-2006 гг., которые влекут за собой изменение общественных отношений, связанных с народным представительством.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в дальнейшем анализе содержания правового статуса депутата и парламентаризма; преподавании учебных курсов конституционного (государственного) права

России и зарубежных стран, парламентского права, конституционного (уставного) права субъектов Российской Федерации, а также в нормотворческой и правоприменительной практике. Реализация высказанных предложений по совершенствованию содержания мандата депутата в Российской Федерации может позволить повысить представительность российского парламента и парламента субъектов Российской Федерации, преодолеть отчужденность граждан от осуществления государственной политики.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре конституционного и международного права Алтайского государственного университета. Материалы диссертации применяются при преподавании учебных курсов конституционного (государственного) права Российской Федерации и зарубежных стран. Основные положения и выводы исследования апробированы в восьми научных статьях (в том числе в общероссийских журналах «Конституционное и муниципальное право», «Российский юридический журнал»), а также докладах, сделанных на научно-практических конференциях и семинарах: «Правовые проблемы укрепления российской государственности» (Томск, 2005), «Конституция и правовая система: проблемы совершенствования и развития (российский и зарубежный опыт)» (Новосибирск, 2005), «Выборы в органы государственной власти и местного самоуправления: законодательное регулирование и перспективы совершенствования избирательного процесса» (Барнаул, 2005), «Личность и государство в современной России: правовые аспекты» (Барнаул, 2005), «Право и государство: приоритеты XXI века» (Барнаул, 2006).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются цель, задачи, объект, предмет, теоретические и методологические основы, научная новизна и практическая значимость диссертационного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первый параграф первой главы «Понятие и виды мандата депутата парламента: теоретико-методологические аспекты» посвящен обобщению взглядов отечественных и зарубежных ученых на понятие и юридическую природу мандата депутата современного парламента. Современному парламенту присуще, за некоторым исключением, привилегированное положение в системе высших органов государственной власти. Это обусловлено его назначением как законодательного и представительного органа государства. Парламент как законодательный орган отличает принятие в особом порядке обладающих высшей юридической силой нормативно-правовых актов, регулирующих наиболее важные общественные отношения; наличие властных полномочий; преимущественно профессиональный характер деятельности. Одновременно парламент выступает в качестве высшего органа народного представительства. Представительный характер парламента обусловлен формированием его на основе всеобщих, свободных, равных, прямых (преимущественно) и тайных выборов граждан (народа); коллегиальностью; направленностью полномочий парламента на выражение интересов граждан.

Работа парламента как коллегиального органа государственной власти во многом зависит от деятельности отдельных его членов – парламентариев. В науке конституционного права для членов однопалатного парламента или членов нижней палаты двухпалатного парламента закрепилось родовое наименование - «депутат». Для депутата характерно: 1) представительство интересов народа; 2) избрание народом (совокупностью обладающих активным избирательным правом граждан); 3) членство в коллегиальном законодательном (представительном) органе государственной власти; 4) осуществление законодательных и иных полномочий, предусмотренных конституцией и другими нормативно-правовыми актами. Депутатам общегосударственного, а в определенных случаях и регионального парламента, преимущественно свойственен также профессиональный характер деятельности.

С исследованием правового статуса депутата тесно связан анализ понятия и юридической природы мандата депутата парламента. Слово «мандат» переводится с латинского «mandatum» как «полномочия». В юридической науке этот термин употребляется в четырех смыслах, а именно как: 1) документ, удостоверяющий полномочия какого-либо лица; 2) вакантное место, занимаемое, как правило, посредством избрания; 3) правовой статус депутата в целом; 4) один из элементов правового статуса депутата, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной воли народа в законодательном органе.

При этом основную смысловую нагрузку несет «мандат депутата» в последнем значении, поскольку именно он отражает специфику правового положения депутата как представителя народа. В этом значении мандату депутата присущ ряд признаков. Во-первых, мандат депутата выступает в качестве одного из элементов содержания правового статуса депутата. Во-вторых, он указывает на определенную взаимосвязь депутата с избирателями. В-третьих, характер депутатского мандата влияет на весь правовой статус депутата, включая его права, обязанности и ответственность. Доводы противников выделения мандата депутата в качестве одного из элемента содержания правового статуса депутата заслуживают внимания. Однако к настоящему времени не сформулировано какой-либо альтернативной доктрины взаимоотношений депутата с избирателями, способной конкурировать с концепцией депутатского мандата.

Неоднозначность употребления термина «мандат депутата» порождает различные подходы к определению юридической природы мандата депутата. Очевидно, оптимальным является признание двуединой юридической природы мандата депутата, поскольку депутат, с одной стороны, является народным представителем, а с другой стороны – должностным лицом. Это обусловлено двойственной природой парламента как законодательного и

представительного органа власти. Независимо от вида мандата депутат должен ориентироваться на мнение избирателей и добросовестно выполнять депутатские обязанности, возложенные на него в силу членства в коллегиальном органе государственной власти - парламенте. Депутатское представительство отличается от представительства в частном праве и не сводится к лоббированию в парламенте интересов узкой группы лиц. Кроме того, нельзя считать депутата представителем только тех граждан, которые проголосовали за него (или за его партию) на выборах.

Во **втором параграфе** проводится классификация мандата депутата в зависимости от характера взаимосвязи депутата с избирателями. Исторически первым возник императивный мандат депутата, предполагающий обязательное следование депутата поручениям избирателей. Истоки этого мандата исследователи обнаруживают еще в античном мире (например, подотчетность должностных лиц народному собранию). Затем его развитие связывается с сословно-представительными органами эпохи средневековья. В 20-21 вв. императивный мандат характерен для бывших и немногих настоящих социалистических государств, а также для некоторых иных государств на уровне представительных органов регионов и местных территориальных сообществ.

По вопросу о содержании императивного мандата в юридической науке не существует однозначного подхода. Большинство авторов выделяют три элемента содержания императивного мандата (наказы, отчет и отзыв), представляющих собой правовые институты. Одновременно преимущественно речь идет о четырех признаках (характерных чертах) императивного мандата: 1) признание депутата в первую очередь представителем населения своего избирательного округа; 2) прием депутатом обязательных для исполнения наказов избирателей; 3) проведение регулярных отчетов об исполнении наказов; 4) возможность отзыва избирателями депутата, не оправдавшего их доверия. Число элементов и признаков императивного мандата не совпадает по причине того, что признание депутата представителем своего избирательного округа не может

быть оформлено в качестве правового института, а, следовательно, не может быть признано в качестве элемента мандата.

При анализе признаков императивного мандата отмечается, что его достоинством является возможность народа непосредственно участвовать в осуществлении политики и недопустимость отрыва депутата от нужд избирателей. Однако он не может быть в полной мере реализован ввиду коллизии между интересами избирательного округа, государства и мнением самого депутата. Отрицательными чертами императивного мандата являются способствование «местническим тенденциям» в представительном органе; сложность применения в условиях содержательной насыщенности современного законодательства; зависимость от политической активности граждан; злоупотребление личным временем избирателей.

История свободного мандата депутата начинается с победой буржуазных революций в эпоху Нового времени. С тех пор он получил закрепление в конституциях большинства государств. Правовая природа свободного мандата заключается в ограниченности юридической связи депутата с избирателями, которая проявляется в признании депутата представителем всего народа, а не избирательного округа; допустимости отступления депутата от указаний избирателей или политической партии; отсутствии обязанности отчитываться перед избирателями; невозможности отзыва избирателями. Значительной распространенности свободного мандата способствуют его некоторые свойства: 1) отражение в политике общегосударственных интересов; 2) предоставление депутатам возможности маневрирования, достижения компромиссов в изменяющихся политических условиях; 3) снижение опасности прямой конфронтации в обществе; 4) свобода формирования мнения и воли внутри партий и партийных фракций, представленных в парламенте. Вместе с тем, при признании этой модели взаимоотношений депутата с избирателями существует опасность отстаивания депутатами интересов узкой социальной группы под видом общенародных интересов.

Недостатки традиционных видов мандата способствуют поиску новых моделей взаимоотношений между депутатами и избирателями. С развитием

политических партий была предложена конструкция партийного императивного мандата, предполагающая лишение депутата полномочий за отступление от партийной дисциплины. В российской юридической науке за последние годы разработан полусвободный (смешанный) мандат депутата применительно к уровню парламентов субъектов Российской Федерации. Этот вид мандата предполагает одновременное сочетание признаков свободного и императивного мандата. Однако полусвободный (смешанный) и партийный императивный мандат не нашли еще достаточного исследования в российской конституционно-правовой науке.

В главе второй **«Конституционно-правовое регулирование мандата депутата парламента в зарубежных странах»** первый параграф посвящен исследованию состояния правового закрепления и практики реализации свободного мандата депутата в парламентах зарубежных стран. В современных конституциях свободный депутатский мандат закрепляется различным образом. Во-первых, конституция содержит указание на недействительность императивного мандата или каких-либо его элементов (Армения, Испания, Италия, Молдова, Франция). Во-вторых, конституция прямо устанавливает, что мандат депутата признается свободным (Грузия). В-третьих, конституция указывает на отдельные признаки свободного мандата. При этом возможно и одновременное отрицание элементов императивности (Албания, Словакия, Турция, ФРГ). В-четвертых, свободный характер мандата вытекает из содержащегося в конституции закрытого перечня оснований лишения мандата депутата, среди которых не назван отзыв (Азербайджан, Мальта). В-пятых, конституция может вообще умалчивать о природе мандата депутата. Однако из того факта, что она прямо не закрепляет допустимость отзыва и обязанности депутата принимать указы избирателей, отчитываться перед ними, делается вывод о наличии в государстве свободного мандата (Канада, США).

Практика реализации законодательных установлений о свободном мандате в зарубежных странах свидетельствует о следующем.

1. Независимо от нормативного закрепления положения о представительстве народа государства в целом, на практике депутат

стремится прежде всего заботиться о поддержании связей с избирателями своего избирательного округа.

2. Запрет наказов избирателей не противоречит установлению обязанностей депутата и не означает полной независимости депутата от избирателей, политических партий, групп давления, органов государства и местного самоуправления. Значение неимперативности депутатского мандата состоит в возможности депутата действовать в соответствии со своими убеждениями, не опасаясь правовых санкций. Вместе с тем, неимперативность мандата зачастую ведет к даче депутатами популистских обещаний.

3. Одновременно с тем, что законодательство зарубежных стран не признает институт формальной отчетности депутата, существует множество каналов получения избирателями информации о деятельности своего представителя. При этом современные информационные системы позволяют экономить личное время избирателей, освобождая их от обязанности посещать собрания и публичные мероприятия, а также обеспечивают граждан мобильными и более полными сведениями о депутате, нежели это было возможно при использовании формальной отчетности.

4. Свободный мандат не согласуется с какой-либо возможностью отзыва депутата (в том числе и политической партией). Однако считается, что прекращение депутатских полномочий по причине роспуска парламента или в силу неисполнения должностных обязанностей не противоречит свободному мандату.

Во **втором параграфе** анализируются варианты закрепления и признаки императивного и партийного императивного мандата. Известно несколько способов закрепления императивного мандата депутата. Во-первых, конституция прямо указывает на все элементы императивного мандата (штат Калифорния США). Во-вторых, конституция провозглашает не все, а некоторые элементы содержания императивного мандата депутата. Этот способ закрепления императивного мандата является наиболее распространенным в мировой практике (Вьетнам, Куба, штат Массачусетс США). В-третьих, конституции некоторых государств умалчивают о природе

депутатского мандата. Однако при этом элементы императивного мандата содержатся в других нормативных актах (Беларусь).

Практика реализации императивного мандата депутата в зарубежных странах существенно отличается от теоретических представлений о нем. В частности, на сегодняшний день не существует таких государств, в которых бы проявлялись все четыре признака императивного мандата депутата. Депутат в той или иной мере рассматривается не только как представитель избирательного округа, но и как представитель всей нации. Во многих государствах могут отсутствовать нормативно закрепленные институты наказов и отчетности депутата, что, однако, не влечет за собой признания в этих странах свободного мандата. В тех же странах, где все же устанавливаются отзыв и отчетность, не проводится жесткое отграничение их от обращений граждан и простых встреч с избирателями.

Институт отзыва депутата находит различное законодательное закрепление за рубежом. При этом косвенные выборы и избирательная система пропорционального представительства не рассматриваются в качестве препятствий в его осуществлении (например, в Швейцарии право отзыва вполне согласуется с избранием депутатов по избирательной системе пропорционального представительства). Большинству стран свойственно признание общих, а не конкретизированных оснований отзыва; предоставление гарантий депутату, в отношении которого поставлен вопрос об отзыве; назначение процедуры голосования избирателей по вопросу об отзыве. Одновременно в мировой практике все еще сохраняется возможность отзыва депутата представительным органом по инициативе избирателей.

Зарубежное законодательство содержит несколько способов закрепления партийного императивного мандата депутата. Во-первых, законодательство указывает на то, что депутат утрачивает мандат, если присоединится к другой политической партии (Гана, Португалия). Во-вторых, нормативные акты устанавливают, что в случае прекращения членства в партии, от которой депутат был избран, он утрачивает свой мандат (Шри-Ланка, ЮАР). В-третьих, возможно законодательное закрепление утраты мандата за несоблюдение указаний партии (Бразилия). В-четвертых, способом

закрепления партийного императивного мандата является также сочетание всех вышеназванных оснований лишения депутата полномочий (Индия). На основе проведенного анализа выделяются следующие признаки партийного императивного мандата: 1) обязательность для депутата указаний политической партии, от которой он был избран; 2) представительство депутатом, прежде всего, своей политической партии; 3) подконтрольность депутата своей фракции; 4) возможность лишения депутата мандата в случае его отступления от партийной дисциплины. Одновременно подчеркивается, что, с одной стороны, партийный императивный мандат облегчает работу парламента, обеспечивая при помощи партийной дисциплины предсказуемость его работы, а с другой стороны, партийный императивный мандат сковывает инициативу депутата и несет в себе опасность бюрократизации органа народного представительства.

В главе третьей «Конституционно-правовое регулирование мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти в Российской Федерации» первый параграф посвящен исследованию мандата депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. На основе изучения федерального законодательства, материалов Конституционного Сопещения 1993 г., правовых позиций Конституционного Суда РФ и мнения ученых делается вывод о том, что для депутатов современного состава Государственной Думы (избранных и по мажоритарной, и по пропорциональной избирательной системе) свойственен свободный мандат. Анализ отдельных признаков мандата депутата Государственной Думы показал следующее.

1. Формально депутат Государственной Думы считается представителем всего народа Российской Федерации, несмотря на то, что законодательство предусматривает обязанность депутата поддерживать связь с избирателями округа, от которого он был избран (при мажоритарной избирательной системе), или с избирателями субъекта федерации, определенного депутатским объединением (в случае избрания депутата по пропорциональной избирательной системе). Политико-правовая специфика России состоит в том, что в отличие от многих зарубежных стран депутаты

зачастую пренебрегают работой в округах (субъектах федерации). Поэтому необходимо предусмотреть в законодательстве конкретные санкции за нарушение этой обязанности.

2. Для депутатов Государственной Думы не существует легально признанного института наказов избирателей. Одновременно признается обязанность депутатов рассматривать обращения избирателей и вести прием граждан. В связи с этим требует совершенствования работа с обращениями граждан, в том числе путем расширения использования современных информационных систем. Необходимо решение проблемы, связанной с приемом депутатами Государственной Думы в период очередной избирательной кампании «наказов» избирателей, под которыми зачастую реально скрывается предвыборная агитация или подкуп избирателей.

3. В законодательстве о статусе депутата Государственной Думы не зафиксирована обязанность депутата проводить отчеты перед избирателями, однако имеется указание на необходимость информирования их о своей деятельности. В целях расширения контроля граждан за деятельностью парламента представляется целесообразным на законодательном уровне возродить институт отчетности депутатов Государственной Думы, модернизировав его понимание с учетом современного уровня развития техники, доступности телевидения и электронной связи.

4. Несмотря на многочисленные предложения о правовом закреплении отзыва депутата Государственной Думы, этот институт не нашел своего официального признания. Вместе с тем, последние изменения законодательства существенно повлияли на характер мандата депутата Государственной Думы, начиная с пятого созыва (с декабря 2007 г.). Обновленное законодательство ставит депутата в жесткую зависимость от указаний партийных лидеров, поскольку допускает возможность избрания в состав палаты исключительно от партийного списка, обязывает всех депутатов под угрозой лишения полномочий состоять в соответствующих партийных фракциях, сохранять членство в партии и фракции в течение легислатуры. Это по существу означает трансформацию свободного мандата

депутата Государственной Думы в партийный императивный мандат с момента формирования Государственной Думы пятого созыва.

Официальным лейтмотивом реформы стало стремление законодателя к укреплению политических партий в России. Однако очевидно, что обновленное законодательство лишает представительства широкие слои беспартийных граждан Российской Федерации, создает препятствия к формированию новых политических партий, способствует подмене интересов народа интересами партий в деятельности депутатов, а, следовательно, и всего парламента. В этой связи обосновывается авторская позиция о целесообразности законодательного закрепления свободного мандата депутата Государственной Думы. Причем свободному мандату, по мнению диссертанта, не будут противоречить предлагаемые обязанности депутата рассматривать обращения граждан, работать в избирательном округе (субъекте федерации, территории) и ежегодно отчитываться о своей деятельности.

Во **втором параграфе** на основе обобщения законодательства субъектов Российской Федерации и практики его применения исследуется проблема регулирования мандата депутата в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом обращается внимание на отсутствие унифицированного подхода. Нормативные правовые акты субъектов федерации либо признают свободный мандат депутата (Иркутская область, Ленинградская область, город Санкт-Петербург), либо закрепляют все (Республика Алтай, Республика Тыва) или некоторые (Республика Башкортостан, Алтайский край, Приморский край) элементы содержания императивного мандата депутата.

Особое значение уделяется анализу признаков разработанного в российской юридической науке полусвободного (смешанного) мандата депутата парламента субъекта Российской Федерации. При этом выделяются некоторые обнаруживающиеся противоречия и иные проблемы. Например,

на уровне субъектов федерации сохраняется практика представления наказов избирателей по вопросам, исполнение которых не входит в компетенцию депутата. В субъектах федерации недостаточно конкретизирована регламентация института отчетности, что не позволяет отграничить его от простого информирования депутатом своих избирателей. Нерешенным остается вопрос о целесообразности существования такого элемента содержания депутатского мандата, как отзыв депутата. Действующая система регламентации этого института создает условия для применения отзыва в политических целях, а завышенные требования к процедуре затрудняют реализацию отзыва по инициативе избирателей. Кроме этого, закрепляемые в некоторых субъектах федерации признаки, свойственные императивному мандату депутата, разрознены, бессистемны. Поэтому даже при признании всех элементов императивного мандата, говорить о реальном существовании в субъектах Российской Федерации императивного мандата не представляется возможным.

Произошедшие изменения федерального законодательства о политических партиях и статусе депутата коснулись и мандата депутата представительного органа субъекта Российской Федерации. Для депутатов региональных парламентов, избранных в составе партийных списков после июня 2006 г., вводятся нормы о партийной дисциплине, аналогичные закрепленным для депутатов Государственной Думы пятого созыва. В то же время у субъектов федерации сохраняется возможность формировать не более половины депутатского корпуса на основе мажоритарной избирательной системы. Это позволяет говорить о трансформации мандата депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, избранного по партийным спискам, в партийный императивный, и об одновременном сохранении свободного или полусвободного мандата депутата, избранного по мажоритарной избирательной системе. При этом не отрицается вероятность дальнейшего усиления партийной дисциплины в

субъектах федерации с помощью полного отказа от мажоритарной избирательной системы.

В результате проведенного исследования делается вывод об оптимальности свободного мандата депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.

Третий параграф посвящен анализу (на примере правового статуса депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации) соотношения мандата депутата и принципа сочетания свободы и ответственности в содержании правового статуса депутата парламента. Принцип свободы в содержании правового статуса депутата находит отражение не только в мандате депутата, но и в правах депутата, гарантиях его деятельности. Свободному осуществлению депутатских полномочий способствуют также правила несовместимости мандата депутата с иными должностями. Принцип ответственности (в широком смысле слова) депутата может проявляться не только в признании императивного мандата, но и в обязанностях и юридической ответственности депутата перед парламентом и судом. Поэтому изначально неверно достаточно распространенное в юридической науке убеждение о том, что свободный мандат влечет за собой полную безответственность народных избранников и, напротив, императивный мандат является единственным средством обеспечения подконтрольности парламентариев.

Для депутата Государственной Думы необходимо установление законодательного баланса между принципами свободы и ответственности в содержании правового статуса депутата. Это связано не только с мандатом депутата, но и с совершенствованием иных элементов содержания правового статуса депутата. Важно четко отграничить права депутата от его обязанностей, предусмотреть ответственность депутата перед Государственной Думой за неисполнение должностных обязанностей, рационализировать предоставляемые депутату гарантии реализации прав и обязанностей (в том числе сузить депутатскую неприкосновенность,

предусмотреть гласную процедуру определения депутатского вознаграждения, лимитировать предоставление дополнительных услуг).

В заключении сформулированы общие выводы диссертационного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

1. Ведущие рецензируемые издания, входящие в перечень ВАК:

1.1. Партийный императивный мандат – новая модель взаимоотношений депутата и избирателей // Конституционное и муниципальное право. - 2006. - № 11.- 0,45 п.л.

2. Иные издания:

2.1. Проблемы повышения авторитета парламента Российской Федерации // Материалы XXXI научной конференции студентов, магистрантов, аспирантов и учащихся лицейных классов / Под ред. Н.Н. Михайлова. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2004. – 0,1 п.л.

2.2. Понятие, юридическая природа и сущность мандата депутата современного парламента // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. Часть 27 / Под ред. В.Ф. Воловича. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005.- 0,25 п.л.

2.3. Юридическая природа современного парламента // Конституция и правовая система: проблемы совершенствования и развития (российский и зарубежный опыт): сборник статей / Отв. ред. И.А. Кравец – Новосибирск: Изд-во Новосибирского государственного ун-та, 2005. – 0,5 п.л.

2.4. Новеллы российского законодательства о мандате депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ // Выборы в органы государственной власти и местного самоуправления: законодательное регулирование и перспективы совершенствования избирательного процесса: Материалы межрегиональной научно-практической конференции / Под ред. С.Л. Сытых, И.Л. Акимовой. – Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2005. – 0,5 п.л.

2.5. Правовая природа и признаки свободного мандата депутата парламента // Личность и государство в современной России: правовые аспекты:

материалы научно-практического семинара / Под ред. В.В. Невинского, В.И. Маньковской. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 0, 35 п.л.

2.6. Соотношение свободного мандата с институтами обязанностей и ответственности депутата современного парламента (зарубежный опыт) // Российский юридический журнал. - 2006. - № 3. – 0,35 п.л.

2.7. Теоретические основы полусвободного (смешанного) мандата депутата // Право и государство: приоритеты XXI века: материалы всероссийской научно-практической конференции / Отв. ред. В.Я. Музюкин, Е.С. Аничкин. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. – 0,15 п.л.