

ции вправе до назначения нового Председателя Правительства поручить исполнение обязанностей председателя правительства одному из его заместителей на срок до двух месяцев.

С учетом сложившейся практики еще во времена первого Президента Российской Федерации Б. Ельцина и его заявлений о том, что он полностью поддерживает кандидатуры премьеров, кандидатура премьера может вноситься новым Президентом Российской Федерации до тех пор, пока он не получит одобрение Государственной Думы, или не будет назначен премьером после трехкратного отказа Государственной Думы. Как отмечено выше, представление одного и того же лица на пост Председателя Правительства Российской Федерации допустимо, согласно Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд подтвердил полномочия Президента Российской Федерации «представлять одного и того же кандидата дважды или трижды, либо представлять каждый раз нового кандидата». Как бы кто не относился к данному решению Конституционного Суда, его следует соблюдать.

Президент Российской Федерации вправе по своему выбору представить ту же или новую кандидатуру на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Обсуждение и согласование повторно представленной или новой кандидатуры происходит в порядке,

предусмотренном статьей 145 и частью второй статьи 146 Регламента Государственной Думы в течение недели со дня ее представления Президентом Российской Федерации.

Ситуация же после повторного и убедительного избрания Президента Российской Федерации и последующего представления Государственной Думе Председателя Правительства Российской Федерации будет проще, так как фактически кандидатура Председателя Правительства уже была согласована с парламентским большинством еще до дня выборов Президента Российской Федерации.

Итак, в Конституции Российской Федерации содержится ряд оснований, которые позволяют большинству Государственной Думы активно участвовать в формировании Правительства Российской Федерации посредством дачи согласия на назначение Председателя Правительства Российской Федерации, вотума недоверия правительству и др. Но в этом процессе основная роль принадлежит Президенту Российской Федерации.

Таким образом, формирование правительства парламентского большинства, согласно Конституции и законодательству Российской Федерации, может в настоящее время происходить путем согласия на это Президента Российской Федерации и частично Председателя Правительства Российской Федерации.

Таким образом, формирование правительства парламентского большинства, согласно Конституции и законодательству Российской Федерации, может в настоящее время происходить путем согласия на это Президента Российской Федерации и частично Председателя Правительства Российской Федерации.

Гошуляк В.В.¹

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ДЕПУТАТСКОГО МАНДАТА

Конституция Российской Федерации 1993 г. установила основополагающие принципы федерализма и распространила их на всю территорию России. Это означает, что все субъекты Российской Федерации получили право на законодательство и управление в пределах собственного ведения, право на формирование своих органов государственной власти на основе общих принципов их организации, определяемых Конституцией РФ и федеральным законодательством. Следовательно, в Российской Федерации следует выделять законодательную ветвь власти как на федеральном, так и на региональном уровне.

Конституция РФ также признала и гарантировала местное самоуправление. Органы местного самоуправления существуют в лице их представительных и исполнительных органов. С учетом этого факта можно вести речь о представительных органах власти в Российской Федерации в лице Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов местного самоуправления.

Следует отметить, что законодательные (представи-

тельные) органы государственной власти субъектов РФ не представляют собой единую систему законодательной власти Российской Федерации. В этом и заключаются особенности федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве, особенности функционирования местного самоуправления. Здесь действует только одно конституционное требование — непротиворечие законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам, изданным по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такой подход к организации законодательной власти в Российской Федерации, на наш взгляд, является вполне правомерным в связи с тем, что субъекты РФ самостоятельны в образовании своих органов государственной власти. Это вытекает из положений Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем Конституция РФ провозгласила принцип единства системы государственной власти и самостоятельности в пределах собственных предметов ведения местного самоуправления. Однако его необходимо ана-

¹ Гошуляк Виталий Владимирович — доктор юридических и доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного педагогического университета.

лизировать с учетом принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также права субъектов РФ на законодательство. Конституционный принцип разграничения предметов ведения и полномочий устанавливает относительно законодательных органов государственной власти Российской Федерации, законодательных органов субъектов РФ, представительных органов местного самоуправления не вертикальные, а горизонтальные отношения между ними. Принцип единства органов государственной власти как системы установлен на конституционном уровне только для исполнительных органов государственной власти. Это означает, что субъекты Российской Федерации имеют право определять юридическую природу депутатского мандата законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления.

В основе юридической природы депутатского мандата лежит конституционное положение о том, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Следует отметить, что современная демократия имеет ярко выраженную тенденцию, свидетельствующую о том, что осуществление власти народом проводится на основе не непосредственной, а представительной демократии. В этой связи французский социолог П. Бурдьё совершенно справедливо отмечал, что народ не может существовать иначе, как делегируя свои полномочия какому-либо лицу или органу, способному действовать в качестве юридического лица или группы¹.

Представительными органами власти являются парламенты и представительные органы местного самоуправления, которые состоят из депутатов, избираемых на основе всеобщего, равного, и прямого избирательного права при тайном голосовании. Следовательно, депутатом является лицо, представляющее общество и выражающее его волю. В этом и состоит сущность депутатского мандата как представителя народа, его избравшего. Именно население наделяет депутата своими полномочиями на осуществление государственной власти и местного самоуправления. Депутат является полномочным представителем народа. Однако это представительство не означает, что население в полном объеме передает депутату принадлежащую ему власть. Представительство представляет собой лишь официальное выражение доверия осуществлять волю народа. Население определенного избирательного округа наделяет депутата полномочиями на осуществление принадлежавшей ему власти.

Концепция народного представительства в науке конституционного права (Б.А. Страшун) излагается как совокупность следующих принципов: национальное представительство учреждается конституцией; народ как носитель суверенитета уполномочивает парламент осуществлять от его имени законодательную власть; с этой целью народ избирает в парламент своих представителей; член парламента — представитель всего народа, а не тех, кто

его избрал, поэтому он не зависит от избирателей, не может быть ими отозван². Последнее, на наш взгляд, не означает, что депутат не может быть отозван. Отзыв депутата как раз и является гарантией того, что депутат есть представитель населения, выражающий его волю. В данном случае нельзя быть столь категоричным, тем более, что в юридической практике существуют как императивные (возможность отзыва депутата), так и свободные (невозможность отзыва депутата) депутатские мандаты. В теории же существуют обе точки зрения.

Так, например, по мнению Л. Дюги депутат является не представителем населения, а его уполномоченным. Отсюда он приходит к выводу о свободном депутатском мандате³. Противоположной точки зрения придерживался Д. Локк, который считал, что власть законодателя, демократически избранного народом, не может выходить за пределы мандата, полученного им от народа, поэтому представительная демократия не является полной, завершенной, всегда нуждается в подтверждении властного мандата. Отсюда — депутатский мандат должен быть императивным⁴.

Следует отметить, что в российском федеральном и региональном законодательстве о статусе депутатов отсутствует принцип императивного депутатского мандата, характерный для советской эпохи. Дача депутатам наказов избирателей и отсутствие отзыва депутата в большинстве (но не всех) субъектах РФ не предусмотрены. Исследователи правового статуса депутата полагают, что мандат депутата представительного органа власти — это свободный мандат, поскольку избиратели не вправе определять позиции депутата, не дают ему обязательного наказа, он не связан правовыми обязанностями перед избирателями⁵.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не закрепляет возможность отзыва депутата избирателями, оставляя этот вопрос на решение самих субъектов РФ. Конституции (уставы) ряда субъектов РФ, например Конституция Республики Коми (ст. 79, ч. 5), Конституция Республики Татарстан (ст. 70, ч. 5), предусматривают такую возможность. В то же время в других основных законах субъектов РФ установлен прямой запрет возможности отзыва депутата (ст. 35, ч. 3 Устава Свердловской области).

Нам представляется, что на уровне субъектов РФ следует учитывать принцип императивности депутатского мандата, так как депутат регионального уровня должен отражать не столько интересы государства в виду того, что субъекты РФ не обладают государственным суверенитетом, сколько интересы населения, его избравшего. Несмотря на то, что российское законодательство последнего периода последовательно проводит идею об отказе от императивного мандата, в некоторых субъектах РФ отдельные правовые нормы, характерные для института императивного мандата, сохранились. Так, например, в ст. 70 Конституции Республики Татарстан установлена норма о том, что депутат ответственен перед избирателями и им

Современная демократия имеет ярко выраженную тенденцию, свидетельствующую о том, что осуществление власти народом проводится на основе не непосредственной, а представительной демократии.

¹ Бурдьё П. Социология политики. — М., 1993. — С. 234.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1995. — Т. 2. — С. 97–98.

³ Там же. — С. 98.

⁴ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. — М., 1999. — С. 486.

⁵ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1996. — С. 366; Конституционное законодательство России. — М., 1999. — С. 119.

подотчетен. Депутат, не оправдавший доверия избирателей, может быть в любое время отозван ими в установленном законом порядке. Приведенная правовая норма в силу указанных выше причин должна быть распространена на все субъекты РФ.

Однако тенденция развития федерального законодательства, касающегося принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ, позволяет сделать вывод о том, что федеральный законодатель пошел по пути признания необходимым введения свободного депутатского мандата и на региональном уровне. Об этом говорят поправки внесенные, в Федеральный закон от 24 июля 2002 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно им не менее 50 процентов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должна избираться по единому избирательному округу на основе пропорциональной системы (ст. 4 Закона).

Следует отметить, что юридическая природа депутатского мандата имеет тесную связь с многопартийностью. В этом случае депутаты выражают интересы не столько населения, сколько политических партий и блоков. Следовательно, в данном случае депутатский мандат должен быть свободным, поскольку население, непосредственно не избиравшее конкретного депутата, не может быть наделено правом его досрочного отзыва. Поскольку федеральный законодатель ввел обязательность формирования законодательного (представительного) органа субъекта РФ, в том числе по пропорциональной системе, то тем самым он указал на необходимость признания депутатского мандата на уровне субъекта РФ свободным. Между тем, по нашему мнению, в силу указанных выше причин этот депутатский мандат должен быть императивным. Данный вывод вытекает из конституционных принципов российского федерализма и непризнания суверенитета, даже ограниченного, субъектов Российской Федерации.

Только депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в силу того, что они являются выразителями интересов суверенного государства, должны иметь свободный депутатский мандат.

Следует отметить, что в 2001–2003 гг. депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации предприняли попытку введения императивного депутатского мандата и на федеральном уровне, разработав и поставив на голосование два проекта федерального закона «Об отзыве депутата Государственной Думы РФ», в которых речь шла о механизме отзыва депутатов, не оправдавших доверия избирателей. Если механизм отзыва депутата, избранного по мажоритарной системе выборов, является достаточно устоявшимся и сомнений не вызывает, то механизм отзыва депутата, избранного на основе пропорциональной системе выборов, в двух законопроектах представлен по-разному. В одном решение о проведении голосования по отзыву депутата должна принять Центральная избирательная комиссия РФ по требованию не менее десяти процентов избирателей федерального избирательного округа (свыше 10 млн. избирателей, в то время, как для проведения референду-

ма РФ требуется собрать подписи только 2 млн. избирателей). В другом, инициатором отзыва должен стать съезд партии. Однако оба варианта являются сомнительными, поскольку, с одной стороны, собрать такое количество подписей избирателей будет проблематичным и эта норма в случае принятия закона была бы неработающей, а, с другой стороны, решение съезда партии по поводу отзыва депутата поставит депутатов в прямую зависимость от воли партийного руководства, что противоречит правовой теории народного представительства. Сама же постановка вопроса об отзыве депутата Государственной Думы РФ, на наш взгляд, лишена правовых оснований и не вытекает из Конституции РФ, не предусматривающей отзыва депутата Государственной Думы РФ избирателями.

Введение пропорциональной системы выборов на уровне субъектов РФ также будет препятствовать отзыву депутата избирателями, так как депутаты, избранные по партийным спискам, не могут быть отозваны избирателями. С введением пропорциональной системы выборов в субъектах РФ, будет преобладать тенденция свободного, а не императивного депутатского мандата.

В настоящее время императивный мандат трактуют не только в контексте связи депутата с избирателями, но и в контексте связи депутата с волей политической партии¹. Во всяком случае, политическая практика свидетельствует о том, что результаты голосования депутата напрямую зависят от позиции той фракции, в которой он состоит.

Между тем право отзыва депутата избирателями может быть признано на уровне субъекта РФ, так как здесь депутаты выражают не столько общегосударственные интересы, сколько интересы своих избирателей. Этот принцип нельзя

распространять на депутатов Государственной Думы РФ, так как последние в большей степени являются выразителями интересов государства, чем своих избирателей. Другими словами, принцип отзыва депутатов избирателями допустим на уровне субъектов РФ, но не допустим на общегосударственном уровне. Депутатский мандат на уровне субъектов РФ может быть императивным, а на федеральном уровне он является свободным. В первом случае депутат связан интересами своих избирателей и подотчетен им, во втором случае — нет.

На уровне местного самоуправления ни у кого сомнений не вызывает, что депутатский мандат должен быть императивным, так как депутаты в этом случае выражают интересы своих избирателей, заботятся о нуждах и чаяниях избирателей по их месту жительства.

Таким образом, юридическая природа депутатского мандата зависит от уровня представительного органа власти: федерального, регионального, местного. На федеральном уровне, как следует из проведенного анализа, депутатский мандат должен быть свободным, не предусматривающем отзыва депутата избирателями, на региональном и местном уровнях депутатский мандат должен быть императивным. Здесь депутат должен выражать волю и интересы населения, его избравшего, а не государства. Разная юридическая природа депутатского мандата объясняется тем, что представительные органы власти в Российской Федерации не представляют собой единую систему, связанную с жесткой вертикалью подчиненности подобно органам исполнительной власти.

Юридическая природа депутатского мандата зависит от уровня представительного органа власти: федерального, регионального, местного. На федеральном уровне депутатский мандат должен быть свободным, не предусматривающем отзыва депутата избирателями, на региональном и местном уровнях депутатский мандат должен быть императивным.

¹ Конституционное право субъектов Российской Федерации. — М., 2002. — С. 424.