

## ОТЗЫВ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ КАК ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

**Гребенюк Вадим Вадимович**

Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И. А. Бунина (Елец), e-mail: Intellect-V@yandex.ru

*Статья посвящена исследованию конституционно-правового института отзыва депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ как представителей народа на федеральном уровне организации государственной власти в России. Раскрывается понятие отзыва, его содержание и ценностно-правовой смысл. Отзыв рассматривается, с одной стороны, как мера конституционно-правовой ответственности избранных представителей перед народом, а с другой – как важнейшая форма непосредственного народовластия и контроля за деятельностью депутатов высшего законодательного (представительного) органа государственной власти. Подробно анализируются упоминаемые в юридической литературе аргументы против введения института отзыва, а также правовые позиции судей Конституционного Суда РФ. Разъясняется сущность конституционно-правовой ответственности народных представителей, обосновывается необходимость существования ее институтов в демократическом правовом государстве, излагаются преимущества введения института отзыва депутатов Государственной Думы в конституционно-правовое поле.*

*Ключевые слова: отзыв, конституционно-правовая ответственность, непосредственное народовластие, Конституция РФ, депутат Государственной Думы Федерального Собрания РФ, народный представитель, мандат*

## THE RECALL OF A DEPUTY OF THE STATE DUMA AS A NECESSARY ELEMENT OF THE PEOPLE'S REPRESENTATION: PROBLEMS AND PROSPECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION IN RUSSIA

**Grebennyuk Vadim**

Bunin Yelets State University (Yelets), e-mail: Intellect-V@yandex.ru

*The article researches the constitutional and legal institution of the recall of deputies of the State Duma of the Russian Federation Federal Assembly as people's representatives at the federal level of state power in Russia. The concept of recall, its content and value-legal meaning are considered. The recall is treated as a measure of the constitutional and legal responsibility of people's representatives, on the one hand, and as an important form of direct people's power and control over the activities of deputies of the highest legislative (representative) body, on the other hand. The arguments against the introduction of the recall institute, to which some scientists refers, as well as legal positions of the judges of the Constitutional Court of the Russian Federation are analyzed in detail. The author explains what the essence of the constitutional and legal responsibility of people's representatives is, why its institutions are necessary in a democratic law state, and what the advantages of implementation of the recall of deputies of the State Duma in the current constitutional-legal field are.*

*Key words: recall, constitutional and legal responsibility, direct people's power, Constitution of the Russian Federation, deputy of the State Duma of the Russian Federation Federal Assembly, people's representative, mandate*



В свете конституционного закрепления положений о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ, осуществляющий свою власть непосредственно и через органы государственной власти, а также о том, что граждане вправе участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (пп. 1–2 ст. 3, п. 1 ст. 32 Конституции РФ), особую значимость приобретают научные исследования, посвященные формам народовластия, его гарантиям, вопросам осуществления надлежащего контроля за деятельностью народных представителей и их конституционно-правовой ответственности перед народом. Названные вопросы, находясь в системной взаимосвязи и взаимозависимости, имеют фундаментальный характер в теории и практике конституционного права; их научная разработка позволит акцентировать внимание на проблемах законодательного регулирования народовластия, присущих современной российской государственно-политической системе, и разработать действенные механизмы их решения.

Существование институтов конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц органов государственной власти перед народом, на наш взгляд, должно быть неотъемлемой характеристикой правового государства, основанного на народовластии. Содержание рассматриваемой ответственности многоаспектно и, по словам В. В. Серебрянникова, заключается в комплексе моральных, политических, правовых требований, определяющих ответственность должностных лиц за качество проводимой политики, принимаемые решения (предпринимаемые действия); системе стимулов к добросовестному поведению; государственном и общественном контроле; способности общества предупреждать и устранять произвол и беззаконие в действиях субъектов власти<sup>1</sup>. Ответственность в государственном управлении – «институт, главным образом, стимулирующий»<sup>2</sup>, а одна из ее важнейших задач – воспитание в человеке внутренних регуляторов поведения<sup>3</sup>. Как верно отметил В. В. Пылин, «правильно установленная законом ответственность, а также неотвратимые и адекватные меры по ее применению – неперемное условие не только искоренения правонарушений, но и воспитания ответственности за свои действия и поступки»<sup>4</sup>.

Существование институтов конституционно-правовой ответственности народных представителей (депутатов Государственной Думы ФС РФ) перед народом (населением, обществом, гражданами) обусловлено самой сущностью народовластия и народного представительства. Народ является основным адресатом всех принимаемых депутатами законов (прежде всего в социально-экономической сфере): на уровне жизни рядовых граждан сказываются последствия претворяемой в жизнь государственной политики. Народные представители в государственных органах несут высочайшую ответственность (прежде всего перед народом) за надлежащее исполнение своих полномочий, должностных обязанностей, возложенных на них Конституцией РФ и федеральным законодательством.

Право отзыва своих представителей народом органично проистекает из самого существа демократического механизма формирования публичной власти. Народ, являясь по Конституции РФ единственным легитимным источником власти в стране, избирая своих представителей в органы государственной власти с помощью акта непосредственного волеизъявления, наделяет их полномочиями по осуществлению верховной власти

<sup>1</sup> Серебрянников В. В. Ответственность как принцип власти // Соц.-полит. журн. 1998. № 4. С. 64.

<sup>2</sup> Ответственность в системе местного управления: опыт комплексного социологического исследования / под. ред. Е. А. Агеевой. СПб., 1993. С. 27.

<sup>3</sup> Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995. С. 9.

<sup>4</sup> Пылин В. В. Представительные органы местного самоуправления. М., 1998. С. 73.



от своего имени и в своих интересах, обязанностями представительства и отстаивания (защиты) законных интересов населения в законодательном (представительном) органе государственной власти и поэтому имеет безусловное, неотъемлемое право отозвать избранных народных представителей с занимаемой должности.

В связи с этим С. В. Масленникова справедливо выделяет в качестве неотъемлемой составляющей конституционного права граждан на народное представительство их правомочие влиять на деятельность народных представителей и контролировать ее<sup>1</sup>. Влияние и контроль как выражение гражданами одобрения либо, напротив, неудовлетворения работой своих представителей «рождаются и вырастают из институтов прямой демократии... обладая своей собственной спецификой»<sup>2</sup>. В свою очередь контроль за деятельностью выборных публичных должностных лиц невозможен без признания их ответственности и закрепления эффективного механизма ее реализации, а отсутствие ответственности, безнаказанность выборных должностных лиц приводят к искажению ценностно-правового смысла народного представительства.

В свете изложенного необходимо отметить, что Конституция РФ, несмотря на установление народовластия в качестве основы конституционного строя и главного принципа организации и осуществления государственной власти, а также провозглашение Российской Федерации правовым государством, не содержит норм, регламентирующих конституционно-правовую ответственность депутатов Госдумы ФС РФ перед народом. Не закреплены ее институты и в федеральных (в том числе конституционных) законах, прежде всего в Федеральном законе от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее – ФЗ о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Госдумы ФС РФ). В связи с этим Л. А. Нудненко отмечает, что гарантии народовластия, ответственности выборных должностных лиц «полностью отсутствуют на федеральном уровне. Народ может влиять на персональный состав, содержание деятельности Государственной Думы... один раз в год на выборах. Оставшиеся четыре года (сегодня – пять лет. – В. Г.) он безвластен»<sup>3</sup>.

Даже в том случае, когда представитель народа – депутат Госдумы ФС РФ – не исполняет свои полномочия либо исполняет их ненадлежащим образом (например, не поддерживает связь с избирателями, не ведет личный прием граждан, не проводит встречи с населением, не рассматривает жалобы и обращения граждан, систематически не участвует без уважительных причин в заседаниях представительного органа, работе комитетов, не выполняет положения своей предвыборной программы, голосует в силу непрофессионализма либо по недобросовестности за законы, которые ведут к снижению жизненного уровня граждан, их материального и (или) духовного благополучия, либо совершает действия, порочащие высокое звание представителя народа), граждане не имеют права инициировать вопрос об отзыве такого депутата.

Представляется очевидным, что такое положение вещей не соответствует сущности правового демократического государства, провозглашаемого Конституцией РФ. На наш взгляд, отсутствие действенных институтов народного контроля за деятельностью своих представителей в высшем законодательном (представительном) органе государственной власти и конституционно-правовой ответственности последних перед народом являет-

<sup>1</sup> Масленникова С. В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 41.

<sup>2</sup> Акопов Л. В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). Ростов н/Д, 1997. С. 103.

<sup>3</sup> Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституц. и муницип. право. 2005. № 1. С. 22.

ся фундаментальной проблемой современного российского конституционализма, приводящей к значительному деформированию доктринального смысла народовластия и народного представительства.

Думается, что законодательство должно обеспечивать право граждан на участие в управлении делами государства, в том числе посредством контроля за осуществлением избранными народными представителями своих полномочий, возможности применения к последним разумных и обоснованных мер ответственности в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) ими своих должностных обязанностей. По верному замечанию Н. В. Джагарян, «институты демократического контроля и ответственности выборных лиц... перед населением... должны быть реалистичными и действенными, раскрываться в полноценном правовом инструментарии, обеспечивающем необходимые и достаточные возможности для их практического применения в соответствующих правомерных целях»<sup>1</sup>.

Одним из таких правовых инструментов является институт отзыва. По существу отзыв – это «досрочное лишение или прекращение полномочий того или иного выборного лица по решению (воле) тех (того), кто правомочен наделять указанное лицо этими полномочиями»<sup>2</sup>.

Институт отзыва представляет собой, с одной стороны, значимую меру конституционно-правовой ответственности народных представителей перед гражданами, а с другой – важнейшую форму непосредственного осуществления народом присущей ему власти и контроля за деятельностью своих представителей в органах государственной власти. Одновременно отзыв является правовой гарантией обеспечения должного функционирования представительной демократии. Вместе с тем следует учитывать, что отзыв – это «наиболее радикальная форма конституционно-правовой ответственности депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти»<sup>3</sup>, подлежащая применению, только когда исчерпаны иные рычаги воздействия на содержание деятельности народного представителя.

Еще в Декрете ВЦИК от 24 ноября 1917 г. «О праве отзыва делегатовъ» отмечалось, что выборное учреждение (собрание представителей) может считаться истинно демократическим и представляющим волю народа только в том случае, когда за избирателями признается, гарантируется и применяется право отзыва избранных ими депутатов. В Декрете указывалось, что лишь реальное осуществление права отзыва свидетельствует о действительном подчинении народу избранных им лиц и только при наличии этого основного принципиального положения можно говорить о существовании истинного демократизма.

Отзыв неразумно было бы рассматривать исключительно как меру наказания, что подчеркивается многими правоведом. Так, судья Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук отмечает, что «отзыв депутата есть форма реализации конституционного права граждан на участие в управлении делами государства, в осуществлении государственной власти... Отзыв депутата служит одновременно и формой института прямой (непосредственной) демократии. Установление института отзыва депутата расширяет возможности граждан по формированию дееспособного, авторитетного состава представитель-

<sup>1</sup> Джагарян Н. В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории // Конституц. и муницип. право. 2013. № 6. С. 48.

<sup>2</sup> Петрова Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: моногр. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2007. С. 6.

<sup>3</sup> Федюнин С. С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституц. и муницип. право. 2011. № 5. С. 45.

ных (законодательных) органов государственной власти, служит гарантией усиления позитивной юридической ответственности депутатов...»<sup>1</sup>. По мнению В. А. Кряжкова, существование института отзыва, с одной стороны, «во многом идеологически влияет на поведение депутатов... стимулирует их инициативу, предупреждает пассивность, нежелательные действия», а с другой – способствует тому, что «избиратели непосредственно включаются в управление, приобретают знания, навыки государственной деятельности, что... позитивно сказывается на... росте политической культуры»<sup>2</sup>.

Совершенно справедливо, когда избранного народом депутата, который не справляется со своими должностными обязанностями, не оправдывает оказанного ему общественного доверия, дискредитирует своим поведением высокое звание народного представителя, заменяют более достойной кандидатурой. Институт отзыва «побуждает депутата или чиновника работать более добросовестно... позволяет в большей мере учитывать волю большинства населения... предостеречь выборное лицо от следования узкоспециальным интересам... стимулирует интерес граждан к публичным делам в период между выборами»<sup>3</sup>. Существование института отзыва – это свидетельство прямого народовластия<sup>4</sup>, без которого оно никак «не может состояться»<sup>5</sup>.

В то же время в юридической среде имеются и противники введения института отзыва в конституционно-правовое поле России. Проанализируем их основные доводы.

#### 1. Отзыв приводит к пересмотру результатов выборов.

Судьи КС РФ Т. Г. Морщакова, А. Л. Кононов и М. В. Баглай полагают, что законодатель должен «воздерживаться от введения институтов, которые могут... вести без достаточно четких оснований и формально выверенных процедур к фактическому пересмотру результатов выборов и аннулированию депутатского мандата. Именно такую отрицательную роль может играть институт отзыва депутата»<sup>6</sup>, отзыв, «по существу, означает фактический пересмотр результатов выборов»<sup>7</sup>, «в демократических государствах он мог бы только вести к нарушению стабильности результатов выборов...»<sup>8</sup>. В. Н. Руденко отмечает, что «само допущение отзыва противоречит идее выборов депутатов и иных должностных лиц. Отзыв не позволяет им нормально работать до следующих выборов»<sup>9</sup>. Аналогичной точки зрения придерживается В. С. Дякин: «Не должно быть отзыва депутатов... это будет приводить к постоянным попыткам пересмотреть результаты выборов»<sup>10</sup>.

<sup>1</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрука (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).

<sup>2</sup> Кряжков В. А. Конституционный институт отзыва депутата и его развитие в современный период // Конституционные основы государственного строительства: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1981. С. 115.

<sup>3</sup> Ваганова Н. А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 70.

<sup>4</sup> Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 94.

<sup>5</sup> Лучин В. О., Мазуров А. В. Новый Закон о референдуме // Право и политика. 2004. № 8. С. 6.

<sup>6</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщаковой (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>7</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>8</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ М. В. Баглая (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>9</sup> Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 365.

<sup>10</sup> Дякин В. С. И парламентская республика, и сильный президент // Конституц. вестн. Орган Конституционной комиссии РСФСР. 1991. № 5. С. 24.

КС РФ, рассматривая недопустимость вынесения на государственный референдум вопросов отзыва выборных должностных лиц органов государственной власти, также отметил, что «референдум как высшее непосредственное выражение власти народа... не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов... поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов...» (абз. 4 п. 1 Постановления Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П по делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В свете сказанного особенно важно, что действующим законодательством предусматриваются механизмы досрочного прекращения полномочий депутатов Госдумы ФС РФ. Так, в п. 1 ст. 109 Конституции РФ закрепляется правомочие Президента РФ произвести роспуск Госдумы ФС РФ (в случаях трехкратного отклонения Госдумой представленных им кандидатур председателя Правительства РФ, а также повторного выражения Госдумой недоверия Правительству РФ). Статья 4 ФЗ о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Госдумы ФС РФ устанавливает, что полномочия депутата Госдумы ФС РФ прекращаются досрочно по инициативе фракции, в которой депутат состоит, или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения таким депутатом в течение 30 и более календарных дней своих должностных обязанностей; в случаях подачи письменного заявления депутата о сложении своих полномочий, выхода по личному заявлению из состава фракции, в которой он состоит, и др.

Таким образом, руководствуясь приведенной логикой противников института отзыва (прежде всего судей КС РФ), во всех указанных выше ситуациях (и множестве иных случаев, предусмотренных законодательством) досрочного прекращения полномочий депутатов также можно было бы говорить о якобы «пересмотре результатов выборов», «аннулировании депутатского мандата», «нарушении стабильности результатов выборов». Однако в правовых позициях КС РФ и особом мнении судей КС РФ внимание на этом не акцентируется, хотя названные ситуации по правовым последствиям идентичны: полномочия депутата Госдумы прекращаются досрочно в связи с применением предусмотренных в законодательстве специальных правовых механизмов.

Важно учитывать, что основная цель выборов в демократическом правовом государстве заключается в обеспечении участия граждан в осуществлении государственной власти «выделением из своей среды путем голосования представителей для выполнения в этих (государственных. – В. Г.) органах функций по осуществлению государственной власти в соответствии с волей и интересами граждан»<sup>1</sup>, в избрании населением наиболее достойных из своего числа в целях представительства и защиты законных интересов населения в законодательном (представительном) органе публичной власти. Вместе с тем, если сегодня депутат Госдумы РФ окажется неспособным выполнять на должном уровне возложенные на него полномочия народного представителя, народ не вправе повлиять на него, инициировав процедуру отзыва такого депутата, а вынужден дожидаться следующих выборов, которые состоятся через несколько лет. Думается, что в таком случае полностью утрачивается основная цель и смысл выборов как высшей формы народовластия – сформировать работоспособный, добросовестный и ответственный состав законодательного (представительного) органа государственной власти.

На наш взгляд, право отзыва имплицитно вытекает из института выборов как механизма формирования представительных органов власти в демократическом правовом

<sup>1</sup> Государственное право Российской Федерации: курс лекций для юрид. институтов и факультетов / Ю. А. Дмитриев, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, Н. А. Михалева; под ред. О. Е. Кутафина. М., 1993. Т. 1. С. 130.

государстве. Полагаем, что отзыв по своей сущности не просто не противоречит институту выборов, но и в полной мере ему соответствует, так как преследует тождественную цель. Отзыв не приводит к «пересмотру результатов выборов», а является полезной корректировкой тех моментов, которые в ходе осуществления процедуры выборов учесть объективно невозможно (а именно то, насколько эффективно избранное лицо будет справляться с возложенными на него обязанностями).

*2. Граждане некомпетентны в вопросах отзыва, а также могут использовать его в качестве орудия политической борьбы.*

Судья КС РФ Т. Г. Морщакова обращает внимание на то, что применение института отзыва «осуществляется не специальными юрисдикционными органами, уполномоченными на привлечение к юридической ответственности, а инициативными группами избирателей», «кандидаты, проигравшие выборы, смогли бы использовать отзыв, чтобы поставить вопрос о лишении полномочий своих политических противников»<sup>1</sup>. Судья КС РФ М. В. Баглай полагает, что «возлагать оценку профессиональной депутатской деятельности или поведения депутата на избирателей – это значит открыть возможность для манипулирования ими и наказания невиновных»<sup>2</sup>. Судья КС РФ А. Л. Кононов считает, что отзыв «может быть использован как оппозицией, так и отдельными лицами для дестабилизации работы представительного органа, устранения политических противников, в иных деструктивных целях»<sup>3</sup>. Наконец, В. Н. Руденко отмечает, что «при подготовке кампаний по отзыву... избиратели часто бывают сбиты с толку... Простые граждане редко вникают в общественные и государственные дела в промежутках между выборами. Поэтому они не могут разобраться, почему против какого-либо должностного лица... выдвигаются обвинения. Как правило, эти обвинения не доказываются... Электорат даже и не подозревает, по каким причинам в действительности выдвигается петиция об отзыве»<sup>4</sup>.

Вполне разумно акцентировать внимание на том, что отзыв может использоваться недобросовестными общественными силами в качестве орудия политической борьбы в целях дезорганизации и дестабилизации действующей публичной власти и отстранения от должности неугодных лиц. Однако принципиальный отказ от применения института отзыва ввиду этих опасений не имеет под собой убедительных оснований. Обозначенные проблемы решаются посредством, во-первых, обстоятельной законодательной проработки конкретно-правовых оснований отзыва и детальной регламентации его процедуры; во-вторых, создания гарантий от злоупотреблений рассматриваемым институтом; в-третьих, проведения государством необходимой праворазъяснительной работы, организации правового просвещения и должного информирования населения, развития его политической культуры. Мы полностью разделяем мнение А. С. Автономова, полагающего, что при хорошей правовой проработанности института отзыва, можно, «с одной стороны... обеспечить достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан и их организаций, а с другой – создать гарантии от превращения этого института в фактор, дестабилизирующий работу выборных органов публичной власти»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщаковой (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>2</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ М. В. Баглая (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>3</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>4</sup> Руденко В. Н. Указ. соч. С. 366–367.

<sup>5</sup> Автономов А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999. С. 306.

### 3. Отзыв имеет сложную процедуру.

Как полагает Судья КС РФ М. В. Баглай, «отзыв депутата – громоздкий и редко применяемый на практике институт...», при котором «становится абсолютно невозможным установить, кто же конкретно голосовал „за“ данного кандидата в депутаты, а, следовательно, имел бы моральное право претендовать на отзыв не оправдавшего доверия депутата»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, «громоздкость» процедуры отзыва во многом надуманна и не представляет собой серьезной проблемы. Если же согласиться с приведенной позицией об отсутствии морального права граждан отозвать депутата, за которого они не голосовали, то получается, что в ситуации, когда депутат совершает (принимает) непрофессиональные, некомпетентные действия (решения), объективно не справляется с возложенными на него обязанностями, граждане фактически теряют полномочия контроля за деятельностью народного представителя, т. е. оказываются не в состоянии инициировать процедуру его отзыва лишь по той причине, что на выборах они не голосовали вообще либо голосовали не за данного кандидата. Представляется, что подобное положение вещей противоречит сущности правового демократического государства. Факт отсутствия голоса за данного кандидата на прошедших выборах (в том числе ввиду таких обоснованных мотивов, как несогласие с политической позицией кандидата, положениями его предвыборной программы, подозрение в его непрофессионализме, недобросовестности и т. д.) никоим образом не должен ограничивать право граждан на осуществление последующего контроля за деятельностью избранного народного представителя и реализацию своего неотъемлемого конституционного права на участие в управлении делами государства.

### 4. Отзыв противоречит сущности демократического государства.

Как считает Судья КС РФ А. Л. Кононов, «институт отзыва депутата... противоречит основам конституционного строя Российской Федерации – сути демократического государства... и природе законодательного органа, представляющего общенародные интересы»<sup>2</sup>.

Вопреки представленной точке зрения полагаем, что институт отзыва не только не противоречит основам конституционного строя РФ и сущности демократического государства, но и в полной мере им соответствует. Отзыв, повторим, представляет собой полноценное выражение народовластия – фундаментальной основы конституционного строя Российской Федерации как правового демократического государства. Что же касается общенародных интересов, то они формируются посредством соединения потребностей населения каждого отдельно взятого округа. Депутаты высшего законодательного (представительного) органа, каждый в отдельности представляя интересы населения того территориального округа, от которого были избраны, в совокупности (весь депутатский корпус) представляют весь российский народ на федеральном уровне.

### 5. Отзыв делает для граждан непривлекательной должность депутата.

В юридической литературе отмечается, что поскольку депутат имеет свои убеждения, которые зачастую не совпадают с интересами и потребностями избирателей, то, принимая собственное решение по тому или иному спорному вопросу, он рискует быть отозванным со своей должности<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ М. В. Баглая (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>2</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ А. Л. Кононова (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

<sup>3</sup> Руденко В. Н. Указ. соч. С. 366.



Данный аргумент представляется наиболее несостоятельным из всех перечисленных. Само существо деятельности народного представителя на посту депутата высшего законодательного (представительного) органа государства заключается в том, чтобы в принимаемых решениях и законах максимально полно выражать волю, интересы и потребности населения. Именно для этой цели граждане избирают из своих рядов наиболее ответственных и добросовестных представителей, которые смогли бы надлежащим образом отстаивать народные интересы. Разумеется, у депутата может быть своя позиция по тому или иному вопросу, однако она не должна вступать в противоречие с интересами и потребностями народа. Что же касается риска быть уволенным (отозванным) со своего поста, то он есть абсолютно при любой работе и на любой должности. Таким образом, если руководствоваться подобной логикой, каждая должность априори является непривлекательной.

Человек, претендующий на звание «представитель народа», должен в полной мере осознавать всю степень ответственности, ложащуюся на его плечи. Кандидат на должность народного представителя в высшем законодательном (представительном) органе государственной власти должен стремиться туда исключительно из добросовестных побуждений работать на благо народа и государственного развития, но никак не по причине привлекательности (выгодности) такой работы, поскольку во главу угла здесь ставятся исключительно публичные (государственные и общественные) интересы.

*6. Отзыв слишком затратен для бюджета страны.*

Исследователи отмечают, что мероприятия по отзыву выборного должностного лица дорогостоящи, расходы необоснованны и, кроме того, в случае принятия решения об отзыве депутата должны быть назначены новые выборы, которые опять-таки повлекут за собой дополнительные расходы<sup>1</sup>.

На наш взгляд, рассматриваемый аргумент выглядит вполне справедливым лишь применительно к отзыву депутатов, избранных по пропорциональной избирательной системе – по единому федеральному избирательному округу (федеральному списку). В соответствии с требованиями ст. 3 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 18 июня 2017 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» таким образом избирается ровно половина депутатов от всего состава Госдумы ФС РФ – 225 из 450. Суть проблемы заключается в том, что поскольку избрание депутата осуществлялось населением всей страны, а не отдельно взятого избирательного округа, то и отзыв такого депутата также должен производиться на территории всего государства, что теоретически непременно повлечет за собой значительные финансовые расходы на проведение мероприятий по отзыву и последующие выборы.

Против приведенной позиции можно выдвинуть ряд аргументов.

Во-первых, важно понимать, что доводы противников института отзыва, касающиеся излишней дороговизны проводимых мероприятий, не имеют отношения к правовой сущности отзыва как формы народовластия и меры конституционно-правовой ответственности избранных представителей перед народом. Мы убеждены, что функционирование институтов подлинного народовластия и обеспечение возможности участия граждан в управлении делами государства не должны ставиться в исключительную зависимость от финансовой стороны вопроса. В противном случае граждане лишаются значимого правового инструмента воздействия на персональный состав Госдумы ФС РФ и содержание деятельности народных представителей лишь по той причине, что данные мероприятия могут (!) повлечь за собой большие расходы для бюджета.

<sup>1</sup> Руденко В. Н. Указ. соч. С. 367–368.

Кроме того, напомним, что отзыв направлен на исключение из персонального состава законодательного (представительного) органа государственной власти недобросовестных, некомпетентных, непрофессиональных лиц. Оставление на столь ответственной должности человека, объективно не справляющегося со своими обязанностями, может повлечь за собой причинение серьезного ущерба развитию государства (интересам народа). Поэтому полагаем, что расходы на отзыв по сравнению со стратегическими государственными интересами объективно отходят на второй план.

Во-вторых, необходимости в так называемом повседневном применении отзыва может не возникнуть. Для этого разумно предусмотреть многоступенчатую конструкцию отзыва, в которой непосредственно сам отзыв будет применяться лишь в качестве крайней меры ответственности народного представителя, а предшествующие ему менее радикальные меры ответственности (объявление депутату общественного порицания и последующее выражение недоверия) будут призваны оказать необходимое побудительное воздействие на депутата, вследствие чего он начнет добросовестнее исполнять свои обязанности и вопрос о его возможном отзыве отпадет.

В-третьих, важно понимать, что краеугольный вопрос рассматриваемой проблемы состоит в том, каким именно будет механизм реализации института отзыва. Ключевое решение, предлагаемое нами<sup>1</sup>, заключается в следующем. Многоступенчатая конструкция отзыва может быть реализована на едином портале государственных и муниципальных услуг в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» посредством размещения инициативы по поводу объявления депутату общественного порицания, выражения недоверия и наконец отзыва. Такая инициатива в течение установленного периода должна будет собрать требуемое законом количество электронных подписей граждан «за» либо «против» применения к депутату той или иной меры ответственности. По результатам голосования принимается соответствующее решение. Реализация предлагаемой модели с учетом ее должной организационно-правовой проработанности снимает проблему бюрократических и каких-либо иных финансовых расходов на мероприятия по отзыву.

В-четвертых, полагаем, что введение института отзыва в российское правовое поле должно сопровождаться реформированием избирательной системы. Разумным выглядит предложение В. Е. Чиркина о категорическом отказе от существующей системы общегосударственных (федеральных) партийных списков и переходе к полноценной системе территориальных избирательных округов – преференциальной пропорциональной системе<sup>2</sup>. Отказ от использования единого общегосударственного (федерального) избирательного округа и, как следствие, «закрепление» за каждым депутатом соответствующей территории (региона) страны будут максимально способствовать развитию института отзыва.

*7. Конституция РФ не содержит положений о возможности отзыва депутатов Государственной Думы народом.*

Названный тезис наиболее значим по сравнению со всеми представленными выше. Судья КС РФ Т. Г. Морщакова полагает, что «...умолчание в Конституции об институте отзыва депутата должно быть интерпретировано как имеющее принципиальный характер», «принципиальное непровозглашение института отзыва депутата в действующей Конституции подтверждается ее историческим толкованием, поскольку предшествую-

<sup>1</sup> Авторская концепция отзыва заслуживает самостоятельного научного исследования и не может быть обстоятельно раскрыта в рамках настоящей статьи.

<sup>2</sup> См. подробнее: Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журн. рос. права. 2004. № 11. С. 11–15.

щее конституционно-правовое регулирование, напротив, текстуально закрепляло подотчетность депутатов перед избирателями и возможность их отзыва...»<sup>1</sup>.

Подобная аргументация, на наш взгляд, неубедительна. Если следовать этой логике, то любой государственно-правовой институт, не нашедший нормативного закрепления в Конституции РФ, не может быть введен федеральным законом и вообще не может существовать в российском правовом поле, даже если того требуют прогрессивные потребности правовой и политической практики (т. е. получается, что для введения того или иного правового института, о котором отсутствует упоминание в Конституции РФ, необходимо принимать новую Конституцию). Мы не можем согласиться с такой точкой зрения. Более того, в отличие от конституций ряда развитых зарубежных государств (Италии, Франции, ФРГ и др.), Основной закон РФ не содержит прямого запрета на введение элементов императивного мандата народных представителей, одним из которых является отзыв.

Помимо этого, сам КС РФ сформулировал принципиально значимую для наших рассуждений правовую позицию, согласно которой «хотя Конституция Российской Федерации и не содержит положений, предусматривающих отзыв какого-либо должностного лица, ее нормы не препятствуют возможности введения федеральным законом института отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» (абз. 6 п. 9 Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П 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»), «...субъект Российской Федерации 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» (п. 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

Основываясь на данной позиции КС РФ и руководствуясь методом аналогии права (аналогии закона), можно сделать вывод о том, что поскольку в Конституции РФ нет положений об отзыве депутатов Госдумы ФС РФ, а также отсутствует запрет на введение таких положений законом, то рассматриваемый конституционно-правовой институт может быть учрежден федеральным (в том числе конституционным) законом.

Мы убеждены, что введение института отзыва на федеральном уровне государственной власти в России позволит создать действенный механизм удаления от власти недобросовестных представителей народа, не оправдывающих возложенного на них общественного доверия, не способных надлежащим образом реализовывать предоставленные им полномочия в интересах народа, преследующих преимущественно узкоспециальные цели. Это непременно улучшит качественный состав депутатского корпуса и значительно повысит эффективность работы системы народного представительства, высшего законодательного (представительного) органа государства и, как следствие, всего государственного управленческого механизма России. Наряду с этим должным образом организованный институт отзыва позволит гражданам в случае несогласия с решениями народных представителей (принимаемыми ими законами) применять к ним действенный правовой и легитимный инструмент воздействия, а не выражать свое несогласие неправовыми, нецивилизованными методами. Наконец, как отмечалось ранее, введе-

<sup>1</sup> Особое мнение Судьи Конституционного Суда РФ Т. Г. Морщаковой (постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П).

ние института отзыва в полной мере соответствует основам конституционного строя РФ о народовласти, являясь их логичным развитием и конкретизацией.

Однако Н. А. Петрова справедливо отмечает, что «при необходимости такого вида непосредственной демократии в современной России нет возможности в ее реализации... – нет должной правовой регламентации оснований и процедуры отзыва»<sup>1</sup>. Солидарна с ней Н. Э. Лебедева: «На данный момент единственный путь, по которому стоит направить действия по введению института отзыва депутата – это... тщательная проработка с правовой точки зрения понятия и процедуры отзыва»<sup>2</sup>.

Таким образом, при разработке концепции конституционно-правового института отзыва на федеральном уровне организации государственной власти в России в первую очередь необходимо учесть названные выше ключевые моменты. Рассматриваемый институт, безусловно, должен иметь четкие, системно выверенные правовые контуры, что будет максимально способствовать построению целостного и действенного механизма отзыва.

### Список литературы

Автономов А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999.

Акопов Л. В. Демократический контроль как государственно-правовой институт (история, теория, практика). Ростов н/Д, 1997.

Ваганова Н. А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004.

Государственное право Российской Федерации: курс лекций для юрид. институтов и факультетов / Ю. А. Дмитриев, Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин, Н. А. Михалева; под ред. О. Е. Кутафина. М., 1993. Т. 1.

Джагарян Н. В. Институт отзыва выборных лиц в системе демократического контроля и ответственности местного самоуправления: отдельные вопросы теории // Конституц. и муницип. право. 2013. № 6.

Дякин В. С. И парламентская республика, и сильный президент // Конституц. вестн. Орган Конституционной комиссии РСФСР. 1991. № 5.

Кабышев В. Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974.

Краснов М. А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995.

Кряжков В. А. Конституционный институт отзыва депутата и его развитие в современный период // Конституционные основы государственного строительства: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1981.

Лебедева Н. Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

Лучин В. О., Мазуров А. В. Новый Закон о референдуме // Право и политика. 2004. № 8.

Масленникова С. В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

Нудненко Л. А. Конституционное право гражданина Российской Федерации на референдум и международные стандарты // Конституц. и муницип. право. 2005. № 1.

Ответственность в системе местного управления: опыт комплексного социологического исследования / под. ред. Е. А. Агеевой. СПб., 1993.

Петрова Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: моногр. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2007.

Петрова Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

Пылин В. В. Представительные органы местного самоуправления. М., 1998.

Руденко В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.

Серебрянников В. В. Ответственность как принцип власти // Соц.-полит. журн. 1998. № 4.

<sup>1</sup> Петрова Н. А. Конституционно-правовой институт отзыва в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 157.

<sup>2</sup> Лебедева Н. Э. Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 135.

Федюнин С. С. Особенности нормативно-правового регулирования конституционной ответственности депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и высших должностных лиц субъектов РФ // Конституц. и муницип. право. 2011. № 5.

Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журн. рос. права. 2004. № 11.

## References

Akopov L. V. Demokraticeskij kontrol' kak gosudarstvenno-pravovoj institut (istoriya, teoriya, praktika). Rostov n/D, 1997.

Avtonomov A. S. Pravovaya ontologiya politiki. K postroeniyu sistemy kategorij. M., 1999.

Chirkin V. E. Optimal'naya izbiratel'naya sistema dlya Rossii (sub'ektivnye zametki) // Zhurn. ros. prava. 2004. № 11.

Dyakin V. S. I parlamentskaya respublika, i sil'nyj prezident // Konstituc. vestn. Organ Konstitucionnoj komissii RSFSR. 1991. № 5.

Dzhagaryan N. V. Institut otzyva vybornyx lic v sisteme demokraticeskogo kontrolya i otvetstvennosti mestnogo samoupravleniya: otdel'nye voprosy teorii // Konstituc. i municip. pravo. 2013. № 6.

Fedyunin S. S. Osobennosti normativno-pravovogo regulirovaniya konstitucionnoj otvetstvennosti deputatov zakonodatel'nyx (predstavitel'nyx) organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov RF i vysshix dolzhnostnyx lic sub'ektov RF // Konstituc. i municip. pravo. 2011. № 5.

Gosudarstvennoe pravo Rossijskoj Federacii: kurs lekcij dlya yurid. institutov i fakul'tetov / Yu. A. Dmitriev, E. I. Kozlova, O. E. Kutafin, N. A. Mixaleva; pod red. O. E. Kutafina. M., 1993. T. 1.

Kabyshv V. T. Pryamoe narodovlastie v Sovetskom gosudarstve. Saratov, 1974.

Krasnov M. A. Otvetstvennost' v sisteme narodnogo predstavitel'stva (metodologicheskie podxody). M., 1995.

Kryazhkov V. A. Konstitucionnyj institut otzyva deputata i ego razvitie v sovremennyj period // Konstitucionnye osnovy gosudarstvennogo stroitel'stva: mezhvuz. sb. nauch. tr. Sverdlovsk, 1981.

Lebedeva N. Eh. Pravovoj status deputata zakonodatel'nogo (predstavitel'nogo) organa gosudarstvennoj vlasti sub'ekta Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2002.

Luchin V. O., Mazurov A. V. Novyj Zakon o referendumе // Pravo i politika. 2004. № 8.

Maslennikova S. V. Pravo grazhdan na narodnoe predstavitel'stvo v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2001.

Nudnenko L. A. Konstitucionnoe pravo grazhdanina Rossijskoj Federacii na referendum i mezhdunarodnye standarty // Konstituc. i municip. pravo. 2005. № 1.

Otvetstvennost' v sisteme mestnogo upravleniya: opyt kompleksnogo sociologicheskogo issledovaniya / pod. red. E. A. Ageevoj. SPb., 1993.

Petrova N. A. Konstitucionno-pravovoj institut otzyva v Rossijskoj Federacii: monogr. / otv. red. S. A. Avak'yan. M., 2007.

Petrova N. A. Konstitucionno-pravovoj institut otzyva v Rossijskoj Federacii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2006.

Pylin V. V. Predstavitel'nye organy mestnogo samoupravleniya. M., 1998.

Rudenko V. N. Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitucionno-pravovye instituty. Ekaterinburg, 2003.

Serebryannikov V. V. Otvetstvennost' kak princip vlasti // Soc.-polit. zhurn. 1998. № 4.

Vaganova N. A. Institut otzyva vybornyx lic mestnogo samoupravleniya: dis. ... kand. yurid. nauk. Perm', 2004.