

Некоторые проблемы свободного мандата народного представителя

Алимов Эмиль Ваизович

Аспирант

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
Москва, Россия

E-mail: emil.alimov@gmail.com

В юридической литературе понятие свободного мандата раскрывается через его признаки, а именно как «выражение общей воли коллективной и публичной, воли государства, а не суммы отдельных волеизъявлений», отказ при осуществлении своих полномочий от наказов, отчетов и отзыва. В законодательстве понятие «свободного мандата» не закреплено. Говоря о носителе мандата мы имеем в виду, прежде всего, деятельность депутатов. При этом, помимо депутатов мандатом обладают и иные избранные лица, например, глава субъекта РФ.

Свободный мандат и практика его тотального распространения на всех уровнях публичной власти в России нами критиковалась ранее. В отношении выбора модели мандата народного представителя не может быть универсального решения в условиях современной России. Свободный мандат необоснован на региональном и местном уровне публичной власти ввиду специфики решаемых задач на данных уровнях публичной власти. Так, на местном уровне власти обоснован императивный мандат ввиду того, что народный избранник должен, в основе своей, решать хозяйственные вопросы (благоустройство территорий, организация вывоза мусора и т.д.), где тесная связь избранника с избирателями путем получения наказов, дачи отчетов и возможности отзыва мандата избирателями положительно воздействовала бы на эффективность принимаемых решений уполномоченными лицами. На региональном уровне, где сложность решаемых вопросов выше, чем на местном уровне, но значительно ниже федерального, обоснован полусвободный (смешанный) мандат. В данном случае народный избранник не был бы связан наказами, но обязан был бы регулярно отчитываться за проделанную работу, и мог быть отозван избирателями посредством реализации ими своей воли.

Общепризнанно в науке положение, согласно которому содержанием любого правового отношения являются права и обязанности. Проф. С.С. Кравчук писал, что правовое регулирование общественных отношений это «определение прав и обязанностей участников этих отношений; определяя права и обязанности сторон, правовые нормы тем самым определяют юридическое содержание регулируемых ими общественных отношений». При императивном и полусвободном мандате не возникает вопросов касательно прав, обязанностей и ответственности депутата во взаимоотношениях с избирателями, так как присутствуют процедуры отчетов и отзыва (при императивном еще и наказов). Но каковы юридические обязанности депутата мандатного характера при, так называемом, «свободном мандате»?

Свободный мандат не предусматривает правовых способов влиять на деятельность парламентария со стороны избирателей; при неудовлетворительной работе перед избирателями он безответственен. Депутат имеет широкий перечень прав и гарантий, но каковы его юридические обязанности в избирательном округе (не факультативные)? Здесь следует подчеркнуть, что установленная обязанность депутата проводить работу с избирателями в рамках свободного мандата не может рассматриваться как правовое отношение мандатного характера. Не избиратели привлекают депутата к юридической ответственности в данном случае, а законодательный (представительный) орган публичной власти. Данная обязанность имеет немандатный характер, о чем свидетельствует ч. 1 ст. 8 Федерального

закона 1994 года № 3-ФЗ и процессуальные нормы ст. 75, 76 Регламента Государственной Думы Российской Федерации 1998 года № 2134-П ГД.

Фундаментальная обязанность депутата - представлять интересы избирателей. При свободном мандате отсутствуют правовые отношения между избирателями и депутатом в период легислатуры. С одной стороны, есть обязанность депутата представлять интересы избирателей, а с другой - отсутствуют правовые средства обеспечения должного исполнения данной обязанности депутата со стороны избирателей. Еще проф. А. Эсмен писал, что «можно почти сказать, что представительное правление естественно клонится к безответственности представителей».

Ввиду отсутствия взаимных прав и обязанностей следует констатировать факт отсутствия правового отношения между депутатом и избирателями. Следствием этого является отсутствие оснований для приложения к данным отношениям категории мандат. Вопрос о правовой природе так называемого «свободного мандата», который по факту мандатом и не является, остается открытым. Не согласимся с позицией авторов, указывающих на отсутствие безответственности депутата по отношению к представлению интересов народа при свободном мандате. Очевидно противоречие, когда, с одной стороны, депутат обладает полной независимостью от желаний и воли избирателей в течении срока своей легислатуры, но с другой, «ограниченная юридическая связь с избирателями» у него сохраняется.

Каждый вид мандата имеет особую модель взаимоотношений со своими избирателями. При императивном мандате такая правовая связь наиболее ориентирована на нужды (как правило, повседневные) избирателей. Это требует повышенной активности как со стороны избирателей (высказывать свою волю и контролировать деятельность своего представителя), так и со стороны избранника, чтобы не быть отозванным. При этом, невыполнение установленных обязанностей народным представителем будет однозначно воспринято избирателями как повод для инициирования процедуры отзыва. Очевидно, что игнорирование интересов избирателей, например, невыполнение главной обязанности - исполнить наказ, приведет к потере доверия к такому лицу. Этот факт свидетельствует о наличии правового механизма воздействия на народного избранника в отношении качества его деятельности, а также ее этической составляющей. Получается, что избиратели выполняют функцию контроля за своим представителем. Поэтому не требуется создание, так или иначе дублирующих эту функцию организационно-правовых единиц в законодательном (представительном) органе публичной власти, политической партии. В случае с так называемым «свободным мандатом» все как раз таки наоборот: избиратели не имеют правовой связи со своим избранником, но при этом возможно наличие комиссии по этике в законодательном (представительном) органе публичной власти, а также органа в политической партии, который воздействует на эффективность деятельности соответствующего лица и т.п. Обязанность по выполнению наказа избирателей ориентирует не только деятельность уполномоченного лица на следование воле избирателей (при этом не отнимается вариативность деятельности по реализации наказов, взаимодействия с избирателями и др.), но и саму концепцию представительной демократии в целом. В случае с полусвободным (смешанным) мандатом ситуация несколько иная. Избранное лицо может быть отозвано избирателями, но при этом наказов не предусмотрено. В таком случае народный представитель самостоятельно осуществляет мониторинг нужд и потребностей избирателей. Без обязательных поручений (наказов), но путем приема граждан, информирования населения избирательного округа и т.п. выявляет нужды и потребности избирателей и реализует их, в противном случае его мандат может быть отозван.

Анализ существа возникающих отношений, образующих так называемый «свободный

мандат» приводит к выводу о возможности условного приложения к ним категории правового рефлекса (близка логика правового регулирования в отношениях депутата и избирателей). «Рефлекс» представляет из себя некое благо, выгоду, случайную для лица, но необходимую для обеспечения чужого защищенного субъективного права. Рефлекс изначально рассматривался в контексте бытовой жизни граждан (например, выгода семьи должностного лица по использованию средства связи, предоставленному последнему для выполнения служебных обязанностей; выгода соседей от чужой лампы в подъезде). При так называемом «свободном мандате» народный избранник не обладает мандатными правоотношениями. При этом, нормативное правовое регулирование обязывает лицо поддерживать связь с избирателями. Однако, данное положение не связано с мандатными правоотношениями, поскольку избиратели не имеют средств правового воздействия на своего представителя и перед ними он юридически безответственен. Избиратели получают блага посредством деятельности народного представителя лишь постольку, поскольку представительный орган, политическая партия, фракция и прочие органы публичной власти имеют правоотношения с данным лицом, воздействуют на него правовыми способами. В итоге избиратели испытывают на себе рефлекс (случайные выгоды, на которые они не имеют ни субъективного конституционного права, ни законного интереса) от деятельности своего избранника.

На основании вышеизложенного следует отметить некоторые выводы.

1. Свободный мандат является наиболее распространенным в современной России. При этом использование данной модели вполне обоснованно на федеральном уровне государственной власти. Однако на региональном и местном уровнях свободный мандат нецелесообразен и не отвечает ни специфике самого свободного мандата, ни тем задачам, которые ставятся перед народным избранником на данных уровнях публичной власти.

2. Свободный мандат исходя из своей правовой природы не содержит в себе правоотношений между избирателями и их представителем, что противоположно конструкциям императивного и полусвободного (смешанного) мандатов. Поэтому конструкция так называемого "свободного мандата" не может рассматриваться в качестве разновидности мандата как такового.

3. Для укрепления взаимоотношений между населением и их избранниками, увеличения доверия граждан к публичной власти и повышения эффективности решения вопросов местного и регионального значения необходимо отказаться от конструкции свободного мандата на региональном и местном уровнях публичной власти.

Источники и литература

- 1) Прело М. Конституционное право Франции. Под ред. А.З. Манфреда. М., 1957.
- 2) Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ленинград, 1949.
- 3) Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в советском социалистическом государстве // Советское государство и право. М., 1956. № 10.
- 4) Рускол А.А. Колхозные правоотношения в СССР. М., 1960.
- 5) Шейндлин Б.В. Норма права и правоотношение // Вопросы общей теории советского права. Сборник статей. М., 1960.
- 6) Магазинер Я.М. Избранные труды по общей теории права. Отв. ред. А.К. Кравцов. СПб., 2006.