

НАРОД, НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО: ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И КОНСТИТУЦИОННАЯ ПРАКТИКА

© 2016 г. Борис Сафарович Эбзеев¹

Статья посвящена критике изживших себя представлений о народном суверенитете. Раскрываются содержание концепции делегации народом права на власть и особенности ее восприятия российским конституционализмом. Существенное внимание уделено анализу конституционной природы депутатского мандата.

The article is devoted to the criticism outdated notions of national sovereignty. The content of the concept of the delegation by people of the right to power and peculiarities of its perception by the Russian constitutionalism. Considerable attention is paid to the analysis of the constitutional nature of the parliamentary mandate.

Ключевые слова: народный суверенитет, делегация власти, представительство народа, депутатский мандат.

Key words: popular sovereignty, delegation of power, representation of the people, mandate of deputy.

Политические лозунги, на заре демократии вдохновлявшие на борьбу с государственным абсолютизмом, нередко переживают свое время, и общество продолжает жить преданиями прошлого, на новом этапе социального развития обрастающими новыми мифами. Если два столетия назад во Франции либо столетие назад в России основным началом демократии в трудах апостолов двух великих революций выступало народоправство, являвшееся синонимом народного суверенитета и часто исключавшее представительство, постреволюционный конституционализм отказался от подобных представлений. Во Франции Руссо и Робеспьера быстро сменили аббат Сийес и Мирабо. В России этот процесс занял более 70 лет. Воинствующая демократия революционной эпохи уступила свое место иным взглядам. Она стала способом рациональной организации государства и публичной власти, далеким от прежних представлений; не революция и присущее ей неизбежное разрушение, но эволюция и созидание в условиях стабильности политической системы и устойчивости правопорядка — в этом смысл современной демократии.

Казалось бы, идентичная демократия в смысле “самодержавия народного суверенитета” осталась в далеком прошлом, на смену ей пришло представительство, сочетающееся с прямым волеизъявлением народа в строго определенных формах, не способных поставить под угрозу кон-

ституированный основным законом социальный порядок. Однако юридические призраки, некогда порожденные революцией и далекие от современной социальной реальности в ее конституционном оформлении, в общественном мнении продолжают восприниматься в качестве едва ли не религиозных откровений и оказывать существенное влияние на юриспруденцию.

Народ в конституционном строе

Догмат суверенитета народа, содержание которого разительно отличается от лозунгов прошлого, действительно составляет основание, на котором зиждется конституционализм. Термин “народ” в течение более двух столетий является неперенным атрибутом категориального аппарата конституций, однако содержание обозначаемого этим термином понятия и скрывающегося за ним явления в них, как правило, не раскрываются. В исторической ретроспекции отечественного государственоведения (как и в социальной науке вообще) можно выделить два подхода к рассмотрению этого явления. Во-первых, народ есть исторически сложившаяся общность, как писал русский философ и публицист Л.А. Тихомиров, в молодости бывший народовольцем, позднее отрекшийся от революционных убеждений и ставший монархистом, “длинный ряд последовательных поколений, сотни или тысячи лет живших наследственно передаваемой общей жизнью”². На это делал акцент религиозный и политический философ Н.А. Бердяев: “Народ есть великое историческое целое, в него входят все исторические поколения,

¹ Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист, заслуженный деятель науки РФ (E-mail: ebzeev_bs@mail.ru). Boris Ebzeev, Doctor of Law, Professor, honored lawyer, honored scientist of the Russian Federation (E-mail: ebzeev_bs@mail.ru).

² Тихомиров Л.А. Критика демократии / Вступ. статья и комментарии М.Б. Смолина. Ч. IV. М., 1997.

не только живущие, но и умершие, и отцы, и деды наши". В этой связи воля народа "не есть воля нашего поколения, оторвавшегося от поколений предыдущих"³. В этом смысле народ представляет собой социально-органическое явление, живущее по законам внутреннего развития. И именно в этом случае речь может идти об общей воле народа как результате коллективного исторического опыта. Ее образуют традиции народа, историческая память о множестве предыдущих поколений, культура, религиозная жизнь народа и его государственный смысл.

Как подчеркивал один из самых ярких представителей либерализма в России П.И. Новгородцев, "каждый народ, образовавший из себя духовное целое, имеющий свою историю, свою культуру, свое призвание, носит в себе живую силу, которая сплавливает воедино его отдельных членов, которая из этих атомов, из этой пыли людской делает живой организм и вдыхает в него единую душу. Это — та великая сила духовного сцепления, которая образуется около святынь народных; это — сила того Божьего дела, которое осуществляет в своей истории народ. Это — святыни религиозные, государственные и национальные не в смысле общеобязательных догматов и единообразных форм, вне которых все принадлежащее к данному государству и к данной нации отбрасывается и подавляется, а в общем значении руководящих объективных начал, пред которыми преклоняется индивидуальное сознание, которые оно признает над собою господствующими"⁴.

Три выдающихся представителя существенно различных направлений общественной мысли России были едины в сакральном отношении к народу как великому духовному целому, неразрывно связанному с Отечеством. Как раз в этом глубоком смысле он является носителем государственного духа и самого принципа государственной бытийности.

Во-вторых, развитие демократии как формы государства и рациональной организации публичной власти приводит к тому, что под народом понимается совокупность граждан государства, т.е. государственно-правовое объединение людей, живущих в государстве и подчиненных принятым ими самими или их представителями законам. При этом данное понятие в юридическом смысле далеко не всегда совпадает в практическом конституционализме различных государств, в

ряде стран народ по сегодняшний день мыслится без граждан женского пола. Долгое время содержание этого понятия ограничивалось делением граждан на активных и пассивных, многочисленными избирательными цензами, лишением в силу понятных причин избирательных прав лиц, признанных недееспособными или находящихся по приговору суда в местах лишения свободы, и т.п.

Демократия, преодолевшая революционный синдром народоправства, обычно знает народ только в смысле избирательного корпуса, она способна выявить волю лишь живущего поколения, пребывающего в противостоянии социальных слоев, разобщенного политическими противоречиями и борьбой партий. Сама по себе она нейтральна по отношению к историческому прошлому народа, его традиции, духовному богатству, социокультурному опыту, сложившемуся в течение многих столетий и даже тысячелетий. Демократия через всеобщее избирательное право способна обеспечить формальное волеизъявление корпуса избирателей и определить то арифметическое большинство, которое решает судьбу общества.

Современные конституции часто открываются словами: "Мы, народ...". Тем самым волей народа, совпадающего с избирательным корпусом, легитимируется та модель организации социального порядка, которая проектируется в соответствующем основном законе. Народ, понимаемый как общность, образуемая всей совокупностью граждан, обладающих избирательной правосубъектностью, выступает первичным субъектом конституционных правоотношений, в которых обязанной стороной являются государство, его органы и должностные лица. На этой идее, составляющей содержательную характеристику народного суверенитета, которая приобрела значение универсального для всякого демократического или претендующего на демократизм государства конституционного принципа, основывается конституционный правовой порядок.

Народный суверенитет в современном мире утратил свое революционное содержание, проявляющее себя только изредка в периоды острых социальных катаклизмов или формационных преобразований. В современном практическом конституционализме нет оснований для отождествления суверенитета народа с неотчуждаемой и неограниченной верховной властью, которая осуществляется им самостоятельно и независимо, а ее пределы определяются общей волей народа.

Народный суверенитет не есть сама власть, это — организационно-политический и функциональ-

³ Бердяев Н.А. Новое средневековье (Размышления о судьбе России). М., 1994. С. 469, 470.

⁴ Новгородцев П.И. О путях и задачах русской интеллигенции // Новгородцев П.И. Соч. М., 1995. С. 356.

ный принцип осуществления публичной власти, имеющий конститутивное значение; его смысл – в юридической институализации участия народа в реализации своей воли в установленных конституцией формах. Такое понимание суверенитета народа, реализуемого в установленных конституцией формах и пределах, находит подтверждение в современных конституциях, обычно конституирующих народное верховенство и объявляющих его волю основой конституционного устройства общества. Одновременно закрепляются единство источника и носителя государственной власти, ее неотчуждаемость, неделимость и верховенство по отношению к власти учрежденной, т.е. власти государства и его органов.

Притом, однако, что конституционализм не сомневается, что в условиях демократической правовой государственности верховенство и полновластие народа, его независимость от любой иной власти носят правовой характер. “Абсолютная” власть народа есть правовая власть, в действительности обусловленная фактическими условиями и реализуемая в установленных конституцией формах. Следовательно, “суверенная власть народа” не стоит над правом. Напротив, это – правовая власть, ограниченная в своих пределах правом и осуществляемая в строго правовых формах. Власть народа, оформленная конституционно, становится частью правового порядка, установленного конституцией. В этом смысле воспроизводимых практическим конституционализмом естественно-правовых представлений о над-позитивном праве.

Но и с точки зрения позитивистской доктрины воля народа не может легитимировать разрушение сложившегося правопорядка или санкционировать анархию и разрушение социума. Иначе говоря, утверждение, что нет ничего, что не было бы для народа, ведущего государственно-организованную жизнь, юридически невозможно (“Народ в правовой сфере может все!”), не имеет под собой оснований. В равной мере “право народа на революцию” – не более чем миф. Демократическое понимание народного суверенитета как происхождения всякой власти от народа и функционирования ее при посредничестве народа неразрывно связано с идеей и принципом конституционализма, который определяет конкретные институты осуществления власти, устанавливающие пределы народного суверенитета и препятствующие его трансформации в “демократическую” тиранию⁵.

⁵ См.: *Шайо А.* Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма) / Пер. с венг. М., 2001. С. 57 и след.

Отсюда в том числе следует, что народ в конституционном праве, организованный как единая государственная гражданская нация, выступает в качестве не “просто” государствообразующего субъекта и постоянного источника власти, но и особой государственно-правовой личности, обладающей не только правоспособностью, но и дееспособностью. Ему принадлежат некоторые неотъемлемые права, каталог которых, нормативное содержание и формы реализации установлены конституцией. В их числе – право на власть, свободные выборы, равноправие с другими народами и самоопределение, и др. Они конститутивны, поскольку, опосредуя первичные отношения между народом и государством, устанавливают их правовые состояния и характер взаимодействия и тем самым составляют краеугольную основу демократического социального порядка.

В частности, современный практический конституционализм проводит достаточно четкое различие между “первичной” властью народа и “вторичной” властью государства, в основе которой – воля народа. В этом смысле государственная власть не первична, а производна. Демократическое правовое государство из силы, стоящей над обществом, в закрепляемой конституцией идеальной модели превращается в силу самого общества; отношения между народом и государством, обуславливаемые принципом конституционализма и нормируемые в соответствии с ним, предопределяются тем, что именно воля народа легитимирует публичную власть, обязанную выступать действительным выразителем нужд общественного бытия и выполнять функцию социального служения. Отсюда с неизбежностью вытекает вывод, что догматическим основанием государственной власти становится сама конституция.

Таким образом, из принципа конституционализма вытекает, во-первых, что воздействие народной воли на государство, его органы и должностных лиц возможно лишь в конституционных формах (выборы и референдумы, петиции и иные обращения и т.п.); во-вторых, суверенный народ не может суверенно распоряжаться поведением каждого отдельного человека, индивида, личности, в своей совокупности и образующих народ; в противном случае на смену конституционному принципу верховенства и полновластия народа приходит тирания.

Отсюда в том числе следует, что конституционализм закрепляет демократию не в смысле господства народа, основой которого могла быть его единодушная воля; речь идет о рациональной

организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма. Это, в свою очередь, обуславливает конституирование основным законом не только прямой, но и представительной демократии – равноценных по своему значению и занимаемому в системе демократии месту.

Именно такое понимание, основывающееся на отказе от интерпретации демократии как господства народа в смысле идентичной демократии, доминирует в европейском конституционализме и развивается доктриной Конституционного Суда РФ и отечественным государствоведением в целом⁶. Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа и гарантируя право граждан на участие в свободных выборах и в референдуме, конституции европейских государств исходят из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Референдум не может использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, с одной стороны, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив законодателя или других органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений, – с другой.

Делегация народом права на власть: теоретические основы и конституционное регулирование

Отечественная история XX в. дважды и самым убедительным образом доказала трагичную порочность тезиса, что народоправство синонимично демократическому правлению и может быть достигнуто народным восстанием. “Право народа на революцию” – обветшалый постулат эпохи противостояния труда и капитала, используемый сегодня разве что политическими авантюристами, продолжающими жить надеждой на возможность обмануть объективные закономерности развития общества. В свою очередь, демократическое правление есть слишком сложное явление, чтобы надеяться его достичь без участия в этом

процессе подлинных профессионалов и граждан, приверженных соответствующим идеалам.

Теория делегации народом своей власти государству или его органам, смысл которой заключается прежде всего в том, что власть создать конституцию принадлежит только собранию, специально избранному для создания конституции, либо самому народу, не имела в прошлом и не имеет теперь всеобщего признания. Напротив, конституционная практика многих государств исходит из того, что вопрос об изменении конституции является лишь вопросом процедуры, который с успехом может быть решен обычной законодательной властью. В начале прошлого столетия видный французский государствовед М. Ориу писал, что “эта теория делегации учредительной власти, являвшаяся логическим дополнением доктрины делегации суверенитета и имевшая в свое время огромный успех, в настоящее время совершенно дискредитирована”⁷. В немалой степени эта позиция обуславливалась тем, что теория делегации учредительной власти не раз проявляла себя в прошлом в качестве опасного орудия диктатуры. Тот же М. Ориу писал, что нет гарантий от того, что какая-либо политическая организация или какой-нибудь глава государства “не возьмут инициативу пересмотра конституции, прибегнут к плебисциту, чтобы добиться необходимой делегации, необходимого мандата от народа и затем снова подвергнут плебисциту сочиненную ими конституцию. Посредством такого ловкого фокуса делегация национального суверенитета приведет к диктаторской конституции”⁸. Представляется, что это опасение имеет под собой достаточно серьезные основания и не может игнорироваться и теперь.

Антитезой теории делегации народом права на власть государству, притом что пределы этого права и накладываемые на государство ограничения устанавливаются актом делегации, в XIX в. выступила теория самоограничения государства своим позитивным правом, выдвинутая Р. Иерингом во второй половине XIX в.⁹ Доктрина естественного права, казалось бы, безвозвратно сошла в небытие вместе с потускневшей под влиянием органической теории государства верой в либеральные ценности, а государство, сложившееся на развалинах феодализма, уже не нуждалось в нравственном обосновании.

⁶ См. подробнее: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2013. С. 333 и след.

⁷ *Ориу М.* Основы публичного права. М., 1929. С. 630.

⁸ Там же. С. 632.

⁹ См.: *Иеринг Р.* Цель в праве / Пер. с нем. Т. 1. СПб., 1881.

Соответственно, задача не критичной позитивистской юриспруденции заключалась в формальном анализе позитивного права, как писал А.С. Яценко, “отыскании формально-юридического принципа каждого института и в выведении, путем логических и чисто абстрактных операций, всех последствий этого принципа”. Но это означало, что государство, обязывая законом подданных, само остается над ним; “то, что для подданного – будь то частное лицо или орган государства – является правом, для самого государства не есть право. Иначе говоря, если мы смотрим с высоты государства в низины права, мы находим лишь пустое место. Всякое право есть для государства неправо, правовое ничто, чуждое и остающееся чуждым ему самому, но навязываемое им его подданным и таким образом возвышаемое для последних на степень права”¹⁰.

Именно с этих позиций уже в конце XIX в. теория самоограничения государства была подвергнута критике. В частности, по мнению Л. Дюги, “если государство связано лишь законом, который оно создает, который оно может не создавать и который оно может переделать посредством другого закона, то в действительности оно несколько не связано законом”. Знаменитый французский ученый далее указывал, что государство лишь в том случае связывается правом, если допустить существование объективного права, стоящего над ним. Только в этом случае государство обязано уважать изданные им законы именно потому, что они являются выражением этого высшего права, какое бы основание ему ни давать – естественные и индивидуальные права или солидарность”¹¹.

Несомненно, что теория связанности государства собственным правом, обязывающим не только подчиненных этому праву, но обязательным и для него самого, имела прогрессивное значение. Из нее вытекало, что “на высшей ступени правового развития правовой оценке подлежит и правотворческая деятельность самого государства”, поскольку акт правотворчества может содержать в себе нарушение права. В этом заключалась и гарантия для подчиненных праву, поскольку органы государства обязаны соблюдать закон, поскольку только он есть основание принимаемых ими решений.

Взаимная оппозиция этих теорий в современном конституционализме существенно смягчается, если не сказать преодолевается, общим со-

гласием с тем, что опасность нарушения закона государством или его агентами может быть минимизирована лишь при адекватной этой цели организации публичной власти, в том числе признании различных форм прямого народного волеизъявления, правовости государства и разделения властей, наличия независимого суда и проч. Что же касается легальной основы организации и деятельности государства, ею является конституция, обладающая верховенством и снабженная должными социальными и юридическими гарантиями, в том числе в форме ревизии судом законодательных актов с точки зрения их соответствия конституции.

На фоне возрождения естественного права, особенно после Второй мировой войны, теория делегации народом права на власть получила более широкое признание и сама явилась следствием такого возрождения. Конституционная практика многих государств восприняла либо вновь вернулась к ней и с теми или иными модификациями закрепила ее в текстах основных законов.

Восприятие отечественным конституционализмом данной теории обусловлено стремлением создателей Конституции обеспечить ее стабильность и постоянство, предопределившим порядок пересмотра и внесения в нее поправок. Согласно Конституции РФ учредительная власть принадлежит только и исключительно народу. Следовательно, никакой орган или должностное лицо не могут претендовать на осуществление учредительной власти, которая выражается в том, что только сам народ может принять решение о конституционном проекте, одобрив либо отвергнув его, или избрать Конституционное Собрание (конституанту), предоставив ему право на создание конституции.

Иными словами, народ, избирая депутатов Государственной Думы, главу государства и т.п., делегирует им не всю полноту власти. Это так называемая простая делегация, при которой законодательному органу передается конституционная власть, которая может и должна осуществляться в предусмотренных конституцией формах и установленных ею пределах. Парламент обладает лишь конституционной властью в смысле действовать в соответствии с положениями Основного Закона, содержащимися в гл. 1, 2 и 9 Конституции, но не менять их. Учредительная власть сохраняется за народом.

В отличие от простой делегации чрезвычайная делегация означает предоставление специальному органу, созываемому народом и обладающему специальным поручением, права изменить су-

¹⁰ Очерки науки о государстве / Со вступ. статьей А.С. Яценко. М., 1909. С. 6.

¹¹ Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Пер. с фр. М., 1909. С. 61, 62.

шествующие конституционные власти. Конституанта по выполнении возложенной на нее задачи прекращает свое существование. В частности, согласно Конституции РФ если предложение о пересмотре положений гл. 1, 2 и 9 Конституции будет поддержано квалифицированным большинством голосов от общего числа членов палат парламента, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание. Оно либо подтверждает неизменность Конституции, либо разрабатывает проект нового Основного Закона, который может быть принят самим Конституционным Собранием двумя третями от общего числа его членов или вынесен на всенародное голосование. Что же касается поправок к гл. 3-8 Конституции, то они принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Федерации.

Как видим, теория делегации власти в современной конституционной практике России имеет свои особенности, но общая ее посылка остается прежней: учредительная власть отлична от власти законодательной. Как и последняя, она имеет своим источником народ, который прямым волеизъявлением избирает делегатов Конституционного Собрания, созываемого в установленном Федеральным конституционным законом порядке, а не обычных выборов.

Но и в этом случае учредительная власть остается за народом, поскольку участники Конституционного Собрания остаются лишь представителями учреждающего конституанту народа. Конституционное Собрание может само принять новую Конституцию лишь при условии, что оно специально уполномочено народом на принятие Конституции. В противном случае проект Конституции выносится на всенародное голосование.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная власть есть не учредительная, но учреждаемая власть. Ее пределы установлены суверенной волей народа, выраженной в Конституции, особенно в тех ее положениях, которые составляют фундаментальные основы конституционного строя и содержат сущностные характеристики политической и правовой организации народа. Отсюда вытекает несколько выводов, имеющих значение для характеристики принципа народовластия:

демократия представляет собой форму и способ ограничения государственной власти, право

на которую предоставляется только на время и пределы которой установлены Конституцией;

Конституция есть форма рациональной организации публичной власти, осуществляемой народом непосредственно, но только в установленных Конституцией формах, либо посредством органов государственной власти и местного самоуправления, которым народ передает право на власть, причем только на определенный срок;

народное представительство выступает в качестве атрибутивного элемента демократической организации власти в России, место которого в ее системе, статус, полномочия предопределяются принципом разделения властей, а содержание деятельности отражает идеологическое многообразие и многопартийность;

народное представительство не есть нечто внешнее по отношению к государству; оно является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства, а парламент — органом государственной власти, в условиях разделения властей осуществляющим возложенные на него функции и установленные Конституцией полномочия;

Конституция определяет в качестве органа народного представительства Федеральное Собрание в целом, организационно состоящее из Государственной Думы и Совета Федерации, порядок формирования которых существенно различен. При этом не имеет принципиального значения способ формирования Совета Федерации, поскольку его представительная природа и протекающие из нее полномочия легитимированы непрерывностью народной воли, выраженной на референдуме 12 декабря 1993 г.;

парламент представляет российский народ в целом и строится с учетом многопартийности и конкурентности самой демократии. Это в том числе означает, что мандат дается не избирательным округом или субъектом Федерации, население которого вотирует избрание кандидатов, а единой в политическом отношении государственной гражданской нацией — многонациональным народом Российской Федерации.

В силу этого воля парламента базируется на праве на власть, врученном ему народом в процессе выборов. Народ как субъект конституционно-правовых отношений, обладающий не только правоспособностью, но и дееспособностью, выступает в качестве органического целого, а его воля не является простым сложением воли избирателей или населения различных субъектов. Избрание парламента — мандат всего народа, а не какой-

либо его части, в силу чего парламент — не агент избирателей, действующий по их доверенности, парламент — доверенный народа, обладающий собственной легитимностью и полномочиями, основывающимися на Основном Законе. Данный вывод в равной мере справедлив как в отношении парламента в целом, так и его палат независимо от способа их формирования, а также характеристики статуса отдельных депутатов.

Природа депутатского мандата: обзор исторического прошлого русского конституционализма

Чтобы составить адекватное представление о существе ведущихся в отечественной юриспруденции споров относительно природы депутатского мандата и сделать должные выводы, вытекающие из действующего Основного Закона России, уместно отметить, что они были характерны уже для раннего русского конституционализма. В частности, выдающийся русский государствовед А.Д. Градовский в 1885 г. писал: “Акт выбора не может быть подведен под понятие доверенности, даваемой одним гражданином другому; он не может быть сведен к акту полномочия, даваемого даже целым округом; полномочие, даваемое депутатам, хотя они и избираются по отдельным округам, является поручением общенациональным; депутаты представляют всю нацию, не связаны инструкциями и являются самостоятельным элементом государственной власти”¹².

Этот вывод, несколько десятилетий доминировавший в отечественном государствоведении, позднее был оспорен под влиянием особенностей исторического развития России, наложивших отпечаток как на развитие представительных учреждений, так и объясняющих их доктрин. В преддверии революции 1905 г., а также накануне Великой российской революции 1917 г. некоторые видные государствоведы с сожалением отмечали, что “в средние века существовало хорошее учреждение ответственности депутатов перед избирателями, которое исчезло в новое время. Теперь господствуют иные взгляды и иные нормы положительного права”. При этом доминировала социально-политическая аргументация, обусловленная доктриной классового противостояния: «Утверждения, что депутат есть представитель всего народа и что он не ответствен перед избирателями, чрезвычайно выгодны для тех буржу-

азных политических партий, которые заманивают на выборах избирателей в свою лавочку, любят наобещать им с три короба, лишь бы только одержать победу на выборах. Безответственность членов этих партий, попавших в депутаты, перед избирателями дает им возможность не исполнять принятых на себя обещаний. Это учение не менее выгодно присяжным политикам и политическим авантюристам, выступающим на выборах в качестве “диких”, беспартийных и т.д.»¹³.

Уже в период революции 1905 г. в уставах Советов рабочих депутатов ряда городов (Тверь, Кострома и др.) было записано право отзыва (или право перевыборов) депутатов (делегатов, уполномоченных) Советов. Еще более широкое признание данное требование получило в революционном нормотворчестве в период с февраля до октября 1917 г.¹⁴ Оно развивало практику Парижской коммуны, делегаты которой, как писал К. Маркс, “должны были строго придерживаться *mandat impératif* (точной инструкции) своих избирателей и могли быть сменены во всякое время”¹⁵.

Наиболее последовательной в отстаивании института императивного мандата в России была партия большевиков. Однако уже вскоре после революции 1917 г. В.И. Ленин в подготовленном им проекте Декрета о праве отзыва, существенно скорректировав взгляды Маркса и опыт Парижской коммуны, подчеркивал необходимость официального признания в будущем права населения “отзывать в любое время всех и всяких выборных, должностных лиц, представителей”, ибо “какое бы то ни было выборное учреждение или собра-

¹³ Очерки науки о государстве В.И. Дунаева и А.А. Никитского / Со вступ. ст. А.С. Яценко. М., 1909. С. 87, 89, 90. Наиболее последовательно принцип императивного мандата в этот исторический период с позиций социал-демократии отстаивал известный социолог и историк К.М. Тахтарев (см.: *Тахтарев К.М.* От представительства к народовластию. К изучению новейших стремлений политического развития современного общества. СПб., 1907). В советский период отечественного конституционализма, пожалуй, наибольшую известность приобрела книга В.Ф. Котока “Наказы избирателей в социалистическом государстве. Императивный мандат” (М., 1967). Именно ему принадлежит классическое определение императивного мандата: “Институт императивного мандата охватывает наказы избирателей депутатам и Советам депутатов трудящихся, повседневную связь с избирателями, отчетность депутатов перед избирателями о своей работе и о работе Совета по осуществлению наказов, право избирателей отзывать своих депутатов, если они не оправдывают их доверия” (с. 5, 6).

¹⁴ См.: *Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов Г.И.* Курс советского государственного права. Т. 2 / Под общ. ред. А.И. Лепешкина. М., 1961. С. 362.

¹⁵ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Изд. 2-е. Т. 17. С. 343.

¹² *Градовский А.Д.* Государственное право важнейших европейских держав. Лекции, читанные в 1885 г. / Издано под ред. Н.М. Коркунова. СПб., 1895. С. 240.

ние представителей может считаться истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных. Это основное, принципиальное положение истинного демократизма, относясь ко всем без исключения собраниям представителей, относится также и к Учредительному собранию”¹⁶. Притом, однако, что речи о *mandat impératif*, т.е. точной инструкции, нарушение которой служило основанием отзыва, уже не было.

Принцип “сменяемости всех без изъятия делегатов и выборных в любое время по решению большинства их избирателей” был закреплен в Декрете ВЦИК о праве отзыва делегатов от 21 ноября (4 декабря) 1917 г.¹⁷, а затем – в соответствующих статьях всех советских конституций. В частности, в соответствии с п. 78 Конституции РСФСР 1918 г. “избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы согласно общему положению”. Аналогично формулировалось это право в ст. 75 Конституции РСФСР (без трех последних слов), утвержденной постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. Этот вывод был вполне логичен с точки зрения глубоких формационных преобразований и утверждения монопартийности и идеологического единообразия. Депутат выступал в качестве “посланника”, и в действительности он был скорее не депутатом в истинном смысле этого слова, обладающим собственной легитимностью и в силу этого широкой свободой усмотрения, а

делегатом, воля которого всецело определялась волей пославших его избирателей¹⁸.

Конституционному развитию Советского государства нельзя отказывать в рациональности. Уже в ст. 142 Конституции СССР 1936 г. акцент был смещен: депутат “может быть в любое время отозван по решению большинства избирателей в установленном законом порядке”¹⁹. Если в период становления советского типа государственности и народного представительства право отзыва служило средством “очищения” Советов от “классово чуждых” элементов²⁰, то в последующем главными

¹⁸ Небезынтересно, что Конституция РСФСР 1925 г. пользовалась обоими терминами. В частности, в п. 24 гл. 6 “О Всероссийском Съезде Советов Рабочих, Крестьянских, Красноармейских и Казачьих депутатов” использовался термин “депутат”, но в двух примечаниях к нему употреблялся термин “делегат”.

¹⁹ Указанный порядок отзыва был определен союзным и республиканскими законами об отзыве лишь спустя более двух десятилетий, в 1959–1960 гг., а затем и в Законе о статусе депутатов. Принятие Конституции СССР 1977 г. повлекло утверждение этих законов в новой редакции решениями верховных советов союзных республик. Со времени принятия законов о порядке отзыва депутатов по 1981 г. было отозвано из местных Советов свыше 8 тыс. депутатов, из верховных советов союзных и автономных республик – более 120, из Верховного Совета СССР – 12 депутатов (см.: Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 291).

²⁰ В толковании И.В. Сталина ст. 142 Конституции СССР выглядела следующим образом: “Депутат должен знать, что он слуга народа, его посланец в Верховный Совет. И он должен вести себя по линии, по которой ему дан наказ народом”. Что же касается вопроса, “чего нужно вообще требовать от своих депутатов, если взять из всех возможных требований наиболее элементарные требования?”, Сталин отвечал на него следующим образом: “Избиратели, народ должны требовать от своих депутатов, чтобы они оставались на высоте своих задач, чтобы они оставались на посту политических деятелей ленинского типа, чтобы они были такими же ясными и определенными деятелями, как Ленин; чтобы они были такими же бесстрашными в бою и беспощадными к врагам народа, каким был Ленин; чтобы они были свободны от всякой паники, от всякого подобия паники, когда дело начинает осложняться и на горизонте вырисовывается какая-нибудь опасность, чтобы они были так же свободны от всякого подобия паники, как был свободен Ленин; чтобы они были так же мудры и неторопливы при решении сложных вопросов, где нужна всесторонняя ориентация и всесторонний учет всех плюсов и минусов, каким был Ленин; чтобы они были так же правдивы и честны, каким был Ленин; чтобы они так же любили свой народ, как любил его Ленин” (см.: *Сталин И.В.* Речь на предвыборном собрании избирателей Сталинского избирательного округа г. Москвы 11 декабря 1937 г. // *Сталин И.В.* Соч. Т. 14. М., 1997. С. 241, 242).

Как видим, деление общества на “партию хороших граждан” и “партию врагов народа”, которым нет места в депутатском корпусе, составляло политическое основание института лишения мандата депутата. Нет речи и об отзыве депутата как санкции за неисполнение наказов избирателей, зато подведена политико-идеологическая база концепции генерального императивного мандата.

¹⁶ Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 106.

¹⁷ Любопытная оценка Декрета ВЦИК о праве отзыва делегатов содержалась в учебнике “Советское государственное право” (под ред. С.С. Кравчука; изд. 2-е, перераб. и доп. М., 1975. С. 379), которая исчезла в последующих изданиях: “Как известно, смысл Декрета состоял тогда прежде всего в том, чтобы обеспечить возможность отзыва депутатов Учредительного собрания, которое было избрано по спискам, составленным еще до Октябрьской революции и не отражавшим нового, сложившегося в результате революции соотношения классовых сил, влияния партий”. Авторы учебника допустили терминологическую ошибку, используя слово “депутат” вместо слова “делегат”, которым пользовался автор Декрета. Но несомненно то, что предусмотренное им право отзыва преследовало цель создать видимость легитимности изгнанию со сцены российской политики Учредительного собрания. В действительности, однако, эта задача гораздо эффективнее была решена матросом-анархистом Железняком (Анатолий Григорьевич Железняков), фразой которого (“Прекратите заседание. Караул устал. Часовые хотят спать...”) был положен конец “буржуазной учредилке” (см. подробнее: *Протасов Л.Г.* Всероссийское учредительное собрание. М., 1997).

основаниями отзыва стали плохое выполнение депутатских обязанностей и совершение действий, недостойных высокого звания депутата (преступление, серьезный административный проступок, грубое нарушение норм социалистической морали).

Продолжая прежнюю традицию организации представительной системы, Конституция СССР 1977 г., а вслед за ней конституции союзных и автономных республик также не дали прямого ответа на вопрос о юридической природе депутатского мандата. Сохранив институты отчета депутатов о своей работе в Совете перед избирателями, перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты, а также отзыва депутатов, который мог последовать за “неоправдание доверия избирателей” (ст. 107), Основной Закон СССР определил депутата как “полномочного представителя народа”, а не избирательного округа, “запросы населения” которого только “учитываются депутатом” и он “добивается претворения в жизнь наказов избирателей” (ст. 103).

Это означало, что невыполнение наказов избирателей, как и ранее, в действительности не служило основанием для отзыва депутата. Императивный мандат, содержательно характеризующийся как триада – указы, отчеты, возможность отзыва, – окончательно изжил себя. Вне юридически обязательных наказов, гарантируемых правом отзыва, императивного мандата не существует. Не случайно в упомянутом “Политико-правовом комментарии Конституции СССР 1977 года”, подготовленном самими авторами ее проекта, императивный мандат ни разу не упоминается. Он уже не вписывался в развивавшуюся Основным Законом СССР концепцию народного суверенитета и обусловленную ею систему представительства, ядро которого составляла монопартийность. Указанный отказ во многом обуславливался и плановой системой ведения народного хозяйства, которая, в свою очередь, требовала корреляции доктринального осмысления природы депутатского мандата²¹.

В частности, наказами избирателей согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября 1980 г. являлись одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей своим депутатам, направленные на улучшение деятельности

Советов народных депутатов по руководству государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории, удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей²².

Речь не идет о конкретных поручениях избирателей депутатам, выполнение которых гарантировано возможностью применения санкции в виде отзыва. При этом депутаты, в свою очередь, выступают не агентами населения соответствующего округа, а полномочными представителями советского народа²³. Притом, однако, что инерция предельно идеологизированного мышления, присущего раннему этапу советской цивилизации, вылилась в отечественном конституционном праве в концепцию генерального императивного мандата, т.е. обязанности депутата поддерживать то направление политики, которое было одобрено народом, проголосовавшим на выборах за “нерушимый блок коммунистов и беспартийных”. Что же касается конкретных наказов избирателей, их либо перестали включать в состав элементов, составляющих императивность депутатского мандата, либо в качестве таковых (например, открытие в населенном пункте фельдшерско-акушерского пункта, ремонт школы и проч.) обычно оформлялось то, что уже вошло или предполагалось включить в планы социально-экономического развития соответствующей территории. Строгая методология науки была подменена элеями идеологии либо сокрыта густым туманом самообмана.

Действующая Конституция России о природе депутатского мандата

Основной Закон, оформивший глубокие формационные преобразования, переживаемые страной, принципиально обновил природу депутатского мандата. Отказ сегодня от института императивного мандата – не злой умысел “политических партий, присяжных политиканов и политических авантюристов”, а конституционно-правовая рефлексия

²¹ Не случайно Г.С. Гурвич задолго до принятия Конституции СССР 1977 г. писал, что “в советском строе нет необходимости в императивных мандатах” (см.: Гурвич Г.С. Народ, народный суверенитет и народное представительство // Сов. гос. и право. 1958. № 3. С. 22–29). Эту же позицию разделял А.А. Безуглов (см.: Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971).

²² См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 36. Ст. 736.

²³ Типичным для учебной литературы стало следующее утверждение: “Советский депутат – представитель государственной власти. Это значит, что в своей работе он должен прежде всего руководствоваться общегосударственными интересами, интересами всего советского народа. Вместе с тем в своей деятельности он учитывает запросы населения, экономические, культурные и иные особенности союзной, автономной республики, автономной области, автономного округа, от которых он избран или на территории которых находится его избирательный округ” (см.: Советское государственное право. Учеб. Изд. 2-е, испр. и доп. М., 1985. С. 318).

объективных закономерностей свободного рынка и идеологического многообразия и многопартийности в их конституционно-правовом выражении на сферу отношений народного представительства.

Между политикой и экономикой существует тесная взаимозависимость, и возможны лишь определенные комбинации политического и экономического устройства и присущих такому устройству институтов. Децентрализация экономики, свободный рынок и полноценные товарно-денежные отношения, сердцевиной которых выступает частная собственность, являются фундаментом плюралистической демократии, выражаемой в народном представительстве. В свою очередь, плюралистическая демократия оказывает обратное воздействие на характер регулирования экономики и социальной сферы и предопределяет формы государственного руководства социально-экономическим развитием общества, в числе методов которого императивному мандату не остается места.

С этой точки зрения не выдерживает критики мнение о неопределенности Конституции или Закона о статусе членов парламента в части установления природы депутатского мандата. В самой констатации, что депутат есть представитель народа, презюмируется, что он не связан поручением части избирателей либо той или иной социальной группы или общественного объединения; он представляет единую государственную гражданскую нацию и должен действовать в интересах общего блага и в соответствии с собственной совестью.

Этим гарантируются представительный статус депутата и свобода его мандата. Он действует в силу собственной легитимности, приобретенной в результате выборов; он профессиональный политик, состоящий в политической партии или входящий в ее фракцию, будучи беспартийным, участвующий в парламентском волеобразовании и тем самым содействующий интеграции отдельных граждан в единую государственную гражданскую нацию. Смысл его деятельности заключается в том, чтобы сводить и объединять представления граждан в сверхиндивидуальную общую волю²⁴.

При этом аргументы противников свободного мандата в течение более чем столетия не меняются и сводятся к тому, что он якобы не вписывается в современную конституционную реальность, предопределяемую ролью политических партий, играющих существенную роль в функциониро-

вании демократии²⁵. Свободный мандат депутата объявляется фикцией, поскольку якобы не соответствует практике взаимоотношений депутатов с избирателями и политическими партиями. Отсюда следует вывод о полусвободном (смешанном) характере мандата парламентария²⁶. Нет недостатка и в утверждениях, что императивный мандат, характерный для прошлого и изживший себя, сегодня заменен не свободным, а также императивным мандатом, отражающим, однако, не зависимость депутата от избирателей, а зависимость депутата от воли политической партии.

Представляется, однако, что подобные утверждения методологически несовместимы с принципами конституционного строя России и статусом федерального парламента, а также правовыми основами его деятельности в условиях плюралистической демократии. Это не призыв во всем советском видеть глубокую старину. В действительности речь идет о бесплодности самих попыток реанимации исторически изживших себя форм депутатского мандата, присущих периоду перехода к обществу, построенному на базе идеологического и политического монизма, которые изжили себя уже в советский период отечественной истории и объективно нереализуемы в плюралистическом обществе. Бесперспективна и попытка отождествления в нарушение требований логики конституционного регулирования части (наказы, отчеты или отзыв) с целым²⁷.

²⁵ Еще в 1909 г. А.А. Никитский, вторя К.М. Тахтареву, писал о "расхождении конституционного права и юридических теорий с конституционной практикой", усматривая причины такого расхождения главным образом в партийном эгоизме (см.: *Никитский А.А. Народное представительство // Очерки науки о государстве / Со вступ. ст. А.С. Яценко. С. 87; Тахтарев К.М. Указ. соч. С. 77 и след.*).

²⁶ См.: *Худненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления России: теоретические основы. М., 2004. С. 139; Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. М., 2011. С. 92, 93.*

²⁷ Ни один из элементов мандата депутата сам по себе не может расцениваться как определяющий в оценке его природы. В частности, отзыв депутата мог бы трактоваться как аргумент в пользу императивности депутатского мандата лишь при условии, что это есть юридическая санкция за невыполнение мандатарием столь же юридически обязательных наказов избирателей. Именно в этом смысл правовой позиции Конституционного Суда РФ, на которую вопреки ее действительному содержанию обычно ссылаются для доказательства "полусвободного" характера депутатского мандата (см.: постановление Конституционного Суда РФ «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» от 24 декабря 1996 г. // *Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 348*).

²⁴ См.: *Хессе Конрад. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 286 и след.; Государственное право Германии. Т. 1. М., 1994. С. 162.*

Другой вопрос, что открытое и политически эффективное обсуждение значимых вопросов государственной и общественной жизни ставится под угрозу корпоративным воздействием на выборный и законодательный процессы, особенно в условиях, когда средства массовой коммуникации находятся под контролем нескольких крупных корпораций. Однако надежда на преодоление пороков политического ландшафта, отравляемого политическими партиями, крупными корпорациями или бюрократическими структурами, посредством императивного мандата призрачна. Mandat impératif ведет к самодержавию народного суверенитета, являющемуся основой якобинской демократии, в которой человек теряет индивидуальную бытийность; плюралистическая демократия, гарантирующая политическую централизацию общества как неперемного условия государственной бытийности нашего народа, требует свободного мандата.

Не связан отдельный депутат или фракция и предвыборными программами или обещаниями политических партий. Они не обладают юридической силой, обязывающей мандатария под страхом утраты мандата; в противном случае партии были бы лишены возможности политических маневров и компромиссов, вне которых политическая деятельность в принципе невозможна. В данном контексте во взаимоотношения депутата с его избирателями не вписывается и так называемый общий, или генеральный, императивный мандат, смысл которого заключался бы в обязанности депутата поддерживать то направление политики, которая была поддержана народом на выборах: “народ голосовал за политическую линию”. Влияние народа ограничивается велениями, проистекающими из основ конституционного строя, общественным мнением и возможностью отказать депутату или партийному списку на следующих выборах, следовательно, не выходит за рамки предоставления мандата на весь срок legislatures без возложения иных обязательств, которые гарантировались бы правом отзыва депутата избирателями.

С этой точки зрения свободный мандат выполняет две важнейшие функции, которые вытека-

ют из принципа демократического государства и непосредственно связаны с принципом многопартийности и политическим плюрализмом: во-первых, он обеспечивает взаимодействие и сотрудничество партий в парламенте в процессе выработки его решений, поскольку не связывает их в том числе предвыборными программами самих партий или обещаниями депутатов, избранных по их спискам. Вне такого взаимодействия и сотрудничества, требующего компромисса и уступок, за исключением случаев, когда одна из представленных в парламенте партий обладает абсолютным большинством голосов, функционирование плюралистической демократии невозможно.

Во-вторых, свободный мандат, не ставя под сомнение связь депутатов со своими партиями и их добровольное подчинение решениям партии или ее фракции в парламенте, исключает из этих отношений юридическую ответственность за поведение, не согласующееся с позицией партии или фракции. Речь идет о невозможности правового принуждения депутата к солидарному с фракцией голосованию, что, в свою очередь, есть гарантия демократического развития политической партии.

Разумеется, это не исключает возможности политического нажима на члена парламента в целях обеспечения фракционной солидарности, включая преследующую каждого депутата угрозу не быть включенным в партийный список кандидатов на следующих выборах в парламент. Но сам по себе выход депутата из партии или его исключение из фракции в силу принципа свободного мандата не должны влечь утрату мандата.

В данном контексте свободный мандат служит достижению по меньшей мере двух целей: во-первых, он призван гарантировать свободу депутата в его отношениях с партией или фракцией и способствует развитию внутрипартийной демократии как основы функционирования многопартийности, являющейся атрибутом демократического конституционного строя; во-вторых, служит развитию политического процесса, в рамках которого формируется общая воля народа, составляющая основу его политического единства и необходимое условие функционирования конституционного строя.

Этим не ставится под сомнение актуальность выработки действенных правовых средств против узурпации народного суверенитета несколькими сотнями депутатов или прошедшими в парламент политическими партиями, подмены партийным своекорыстием действительных интересов об-

Однако и эта ссылка теряет значение в связи с постановлением Суда «По делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой» от 28 февраля 2012 г. (см.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 11. Ст. 1365), в котором Суд отдал безусловное предпочтение принципу свободного мандата.

щества либо самовластья лидеров нескольких партий, прошедших в парламент, т.е. принципиальной совместимости организации внутрипартийной жизни с принципами демократического правового государства. В этой связи нельзя игнорировать опасность, заключенную в устойчивости и дисциплине партийных фракций, которые могут использоваться как средство навязывания узкопартийных, ведомственных и лоббистских решений. Правовое регулирование статуса депутата, избранного в составе списка кандидатов, выдвинутого политической партией, должно, с одной стороны, обеспечивать его независимость, в том числе от чрезмерного партийного давления, а с другой – способствовать реализации политической воли народа, выраженной на выборах путем голосования за выдвинутые политическими партиями списки депутатов как сторонников определенной партийной позиции.

Такой подход позволяет соотнести вводимое законодателем регулирование с развитием системы политических партий, качеством отношений между политической партией и депутатами, избранными в парламент по выдвинутому ею списку кандидатов, их обоюдной готовностью следовать конституционным началам народовластия, заявленной на выборах политической позиции, принципам разумности и сдержанности, учесть, насколько устойчивы правила, которым следуют в своей деятельности политические партии, их парламентские фракции и входящие в состав этих фракций депутаты, каково влияние мнения избирателей на поведение депутатов в соотношении с влиянием партий, включая реальные риски уклонения депутатов от заявленных обязательств перед избирателями или партиями.

Существенно важное значение свободный мандат имеет в качестве гарантии единства и целостности государства, особенно в контексте его федеративного устройства. Российское государство в социальном, политическом, экономическом, территориальном и иных отношениях представляет собой не гетерогенное объединение разнородных сочленов, а единую в государственно- и международно-правовом смысле систему. Свобода депутатского мандата, гарантирующая “надрегиональность”, равно как “наднациональность” и “надконфессиональность” депутата, представляющего многонациональный народ страны и выступающего от имени Российской Федерации в целом, есть одно из условий целостности указанной системы и способ блокирования регионального эгоизма.

Отсюда не следует, что права народа как носителя суверенитета и источника власти в его отношениях с парламентом исчерпываются однократным актом голосования за того или иного кандидата или выдвинутый политической партией список кандидатов либо против него. Напротив, избрание парламента или иного выборного органа порождает между народом-сувереном и избранным им органом устойчивую правовую, а также социально-политическую, нравственную и психологическую связь и является источником политической силы и морального авторитета избранного органа, гарантией независимости от бюрократического аппарата и самостоятельности в осуществлении возложенных на него функций и соответствующих им полномочий.

Характер этой связи обусловлен сущностью Конституции и особенностями конституционных правоотношений, участниками которых выступают многонациональный народ Российской Федерации и парламент в целом, политические партии как субъекты плюралистической демократии и их фракции в парламенте, отдельные депутаты. Повторимся, что для парламента или депутатов и их объединений неприкосновенны главы 1 (“Основы конституционного строя”), 2 (“Права и свободы человека и гражданина”) и 9 (“Конституционные поправки и пересмотр Конституции”) Основного Закона. Указанные главы ни при каких условиях не могут быть пересмотрены парламентом, это – прерогатива Конституционного Собрания. Параметры свободы депутатского мандата ограничиваются правом группы численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы внести предложения о поправках и пересмотре положений Конституции²⁸. В остальном на парламенте лежит обязанность действовать в пределах своих полномочий, установленных Конституцией и федеральными законами, а также на основе сложившихся кон-

²⁸ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 1033–1035. В Комментарии подчеркивается, что пересмотр Конституции “никогда не может простирается до отмены идентичности Конституции как государственно-правовой формы рациональности и стабильности общества в условиях демократии, то есть до отказа от демократии, прав человека и верховенства права, составляющих краеугольную основу развития современной цивилизации. Речь идет о том, что как поправки к Конституции, так и ее пересмотр имеют некоторые объективные пределы – демократия, верховенство права, права человека и гражданина, которые легитимно не могут быть преодолены. Этим, в свою очередь, предопределяются пределы конституционной инициативы и полномочия субъектов, участвующих в процессе новации Конституции”.

ституционных обычаев и принятых самим парламентом процедур, установленных в регламенте его палат.

Несомненно, что из представительного характера парламента и депутатского мандата вытекает обязанность использовать свои полномочия добросовестно и служить общему благу. Конституция не предусматривает принесение парламентариями присяги, но с точки зрения содержательной характеристики ответственности и обязанностей как парламента в целом, так и его членов возможна аналогия с ч. 1 ст. 82 Конституции России: “Клянуся при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права

и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу”. По существу, это – клятва действовать в соответствии с врученным народом-сувереном мандатом, в котором, однако, нет места ни наказам избирателей, ни отзыву как санкции за их неисполнение. Конституция, устанавливая полномочия и ответственность членов парламента, относит право их неприкосновенности к компетенции палат, но не избирателей соответствующего округа либо политической партии. Следовательно, и в данном случае свобода депутатского мандата под сомнение не ставится.