ИМПЕРАТИВНЫЙ МАНДАТ И КОНСТИТУЦИОННОЕ ГОСУДАРСТВО: ДИАЛЕКТИКА ВЗАИМОСВЯЗИ

АЛИМОВ Эмиль Ваизович, младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

Статья посвящена анализу теории и правового регулирования императивного мандата. Автор раскрывает сущность императивного мандата и делает попытку объяснить причину отказа многих демократических государств на высшем конституционном уровне от данной модели мандата. Отмечается, что наказ избирателей определяет правовую природу императивного мандата. Анализируется традиционное понимание императивного мандата и свободного мандата. Критикуется практика отнесения к императивному мандату влияния политической партии и фракции на депутата. Отчет и отзыв в конструкции императивного мандата являются гарантиями реализации наказа избирателей. Отношения депутата с политической партией или фракцией в конструкцию императивного мандата входить не должны, поскольку это разнопорядковые явления. Путем исследования теории и практики автор приходит к выводу, что наказ избирателей допустим в современной демократии. Наказ избирателей имеет большой потенциал в качестве института прямой демократии и эффективного механизма аккумуляции нужд и интересов избирателей.

Ключевые слова: избиратели, наказ избирателей, императивный мандат, свободный мандат, депутат, мандат депутата, демократия.

IMPERATIVE MANDATE AND CONSTITUTIONAL STATE: THE DIALECTIC OF THE RELATIONSHIP

E. V. ALIMOV, junior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the analysis of the theory and legal regulation of imperative mandate. The author reveals the essence of the imperative mandate and makes an attempt to explain the cause for rejecting this model of mandate in many democratic countries at the highest constitutional level. The author notes that instruction of electors determines the legal nature of the imperative mandate and the free mandate. The article analyzes the traditional understanding of the imperative mandate and free mandate. It criticizes the practice of 'blaming' the imperative mandate for the political party and fraction's influence over Deputies. Report and recall in the imperative mandate structure are the guarantees of the implementation of the instruction of electors. The relations between a Deputy and the political party or fraction should be outside of the imperative mandate structure, because they are phenomena of a different nature. On the basis of theory and practice, the author concludes that the instruction of electors is acceptable in modern democracy. The instruction of electors has a great potential as an institute of direct democracy and as an effective way for accumulating electors' needs and interests.

Keywords: electors, instruction of electors, imperative mandate, free mandate, the Deputy, the mandate of the Deputy, democracy.

DOI: 10.12737/20574

Императивному мандату и наказу избирателей был посвящен ряд комплексных диссертационных и монографических исследований в СССР¹. Однако после распада советского государства вопросу о месте и роли института наказа избирателей в современной системе народовластия уделялось ничтожно малое внимание. Разработка комплексных теоретико-правовых работ по данной тематике отсутствует не только в России (за исключением

отдельных кратких параграфов в монографиях), но и в зарубежных странах. Это обусловлено рядом факторов: во-первых, в конституциях ряда ведущих демократических государств императивный мандат запрещен (например, во Франции, Германии, Италии, Испании и др.), что автоматически выводит возможные исследования по данной тематике из рула практического применения; во-вторых, сложилась традиционная позиция, что наказ избирателей и императивный мандат являются атрибутами социалистического (тоталитарного) государства.

Для того чтобы дать ответ о применимости наказа избирателей в условиях современного демократического государства, необходимо для начала понять,

¹ См., например: *Богомолов М. Т.* Императивный мандат в советском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971; *Коток В. Ф.* Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). М., 1967.

что такое императивный мандат, наказ избирателей, а также разобраться, в чем причина отказа многих демократических государств от данной модели правоотношений избирателей со своими представителями (депутатом или избранным должностным лицом).

Императивный мандат представляет собой вид мандата, суть которого состоит в тесной правовой связи избирателей со своим представителем. Эта связь проявляется прежде всего в наличии и регулярном использовании института наказа избирателей. Для полноценного функционирования наказов избирателей могут быть предусмотрены институты отчетов избранного лица перед своими избирателями и отзыва избирателями своего представителя в случае утраты их доверия², что может быть вызвано неисполнением наказов избирателей, а также совершением действий, недостойных статуса народно-представителя.

Само понятие «императивный» (лат. *imperativus*) переводится как обязательный, повелительный. Обязанность исполнить принятое на собрании избирателей решение по соответствующему вопросу и создает повелительный характер данного мандата. Без наказа нет и поручения, которое должно быть исполнено, а значит, нет и повелительного характера отношений между избирателями и их избранником.

Наказ избирателей в классическом его понимании представляет собой обязательное поручение (требование) избирателей своему представителю, имеющее общественное значение и направленное на удовлетворение материальных и духовных потребностей населения³. Отличительная характеристика наказа — его сравнительная универсальность, так как он дает возможность избирателям непосредственно решать различные вопросы экономического, социального и духовно-культурного развития их избирательного округа. При этом анализ правового регулирования и практики реализации института наказа избирателей на региональном и местном уровнях в России показывает, что он решает достаточно узкий перечень вопросов (в основном по благоустройству территории избирательного округа).

Практика использования наказов избирателей до недавнего времени только социалистическими государствами в значительной степени табуировала тему возможного использования данного института прямой демократии в европейских государствах. Пример действия наказа в условиях ограниченного политического пространства и наличие государственных и устойчиво связанных с ними партийных органов,

монопольно решавших важные вопросы общественной жизни, не способствовало привлечению сторонников данного института народовластия среди других государств.

Однако в современном демократическом государстве политические партии являются общественными объединениями, которые не могут осуществлять полномочия органов государственной власти, а призваны аккумулировать нужды граждан, представлять их интересы в представительных органах публичной власти. Соответственно, изменившиеся общественные отношения, а именно их демократизация, в частности в области партийного строительства, институтов народовластия, избирательного права, провозглашение конституционного принципа идеологического многообразия и т. д. открывают новые возможности для самостоятельного решения гражданами актуальных вопросов общественного значения на территории их избирательного округа за счет свободной реализации института наказа избирателей.

В наказах избирателей могут выражаться как запросы отдельных групп избирателей, так и общие запросы избирателей, но в любом случае они должны нести пользу для общества в целом, а не иметь персонифицированный характер. Так, все население заинтересовано в благоустройстве территории своего избирательного округа, в развитии инфраструктурных объектов и т. д. Это, в свою очередь, характеризует общественную значимость как неотъемлемое свойство любого наказа.

Следует отметить, что во времена Генеральных Штатов во Франции депутаты были мандатариями своих избирателей. Избиратели давали обязательный наказ своим депутатам и объявляли, что депутаты являются их приказчиками (франц. *mandataires*), поверенными (франц. *porteurs de notre procuration*), только исполнителями их воли. «В силу этих принципов, которых мы всегда будем держаться, мы приказываем нашим депутатам на Генеральных Штатах не отклоняться ни в чем от приказаний и инструкций, нами данных, а в случае, если они не во всем будут с ними соотносываться, мы от них отречемся и объявим их навсегда недостойными нашего доверия»⁴.

Однако после свержения монархии императивный мандат был подвергнут серьезной критике, что впоследствии привело к его замене концепцией свободного мандата. В связи с этим французский государствовед М. Прело отмечал, что депутат не может быть носителем воли какого-либо избирательного округа, он является носителем воли всей нации, подчиняется лишь своей совести, а потому не может быть связан наказами избирателей⁵. Австрий-

² Мы понимаем институт отзыва в классическом его значении, т. е. он должен быть немотивированным.

³ См., например: Мошак А. В. Наказы избирателей и статус депутата // Советское государство и право. 1971. № 2. С. 93; Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 5-е изд. Т. 1. М., 2014. С. 476—477.

⁴ Устинов В. М. Учение о народном представительстве: в 2 т. Т. 1. М., 1912. С. 201—202.

⁵ См.: Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 436.

ский правовед Ф. Койя указывал на то, что принцип свободного мандата является основой современной представительной демократии, а положение о возможной связанности депутата и избирателей недопустимо и является антиконституционным⁶. Современные зарубежные авторы также разделяют данную позицию⁷.

Очевидно, что политический фактор сыграл решающую роль в принятии решения об отказе от использования концепции императивного мандата. Буржуазия, добившаяся своих целей посредством Великой французской революции, по всей видимости, пришла к выводу, что императивный мандат был отличным средством аккумуляции нужд и интересов граждан для свержения старого порядка. Однако дальнейшее следование воле избирателей было признано нецелесообразным.

Наказ избирателей активно использовался в период Парижской коммуны в 1871 г., что стало своеобразной моделью для советских ученых и для дальнейшего институционального развития наказов в социалистических государствах.

Аргумент о том, что народный избранник должен руководствоваться только своей совестью и быть полностью независимым в своих действиях, не абсолютен. Если субъект избирает или назначает определенное лицо для решения тех или иных задач, то первый по логике должен иметь возможность дать правовую оценку деятельности второго, в том числе в форме досрочного прекращения его полномочий. Данное правило успешно действует в сфере исполнительной власти. Так, согласно ст. 64 Основного закона Германии федеральные министры назначаются и освобождаются от должности федеральным президентом по предложению федерального канцлера. В соответствии со ст. 100 Конституции Испании по представлению председателя правительства король назначает на должность и освобождает от должности ряд членов правительства.

Вопрос, на наш взгляд, должен быть поставлен иначе: какую модель взаимоотношений со своими представителями избиратели считают наиболее приемлемой? По нашему мнению, именно избиратели должны ответить на этот вопрос. Так, если избиратели желают только участвовать в выборах и в дальнейшем давать только политическую и моральную оценку действиям своего избранника, то подходит свободный мандат. Условно говоря, такую модель поведения избирателей можно назвать пассивной. Если же избиратели желают тесно взаимодействовать со сво-

им представителем, давать ему поручения, контролировать его деятельность правовыми механизмами, то оптимален императивный мандат. Такую модель можно именовать активной.

Концепция свободного мандата не является универсальным способом правового регулирования отношений между избирателями и их избранниками. На наш взгляд, свободный мандат не содержит в себе как таковых правоотношений, поскольку после избрания последние не несут юридической ответственности перед первыми (а правоотношение подразумевает наличие взаимных прав и обязанностей между субъектами)⁸.

К тому же не доказана причинно-следственная связь между избранием депутата от определенного избирательного округа и постулатом о представлении им интересов всей нации в данном округе (например, местный депутат или региональный депутат в федеративном государстве). Если избиратели делегировали от имени всего населения депутату его мандат, то они же вправе требовать реализации своей законной воли.

Вместе с тем некорректна позиция, согласно которой при свободном мандате источником власти является не народ, а закон⁹. Во-первых, нормативные правовые акты демократических государств закрепляют именно народ (нацию) источником суверенитета. Так, согласно ст. 3 Конституции Франции национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей, а также с помощью референдума. Во-вторых, в условиях свободного мандата именно народ делегирует своим представителям власть путем выборов, т. е. соблюдается демократическая процедура легитимации власти. В таком случае уместно говорить о необоснованности повсеместного отказа от института наказа избирателей в практике государственного строительства большинства демократических стран.

На высоком научном, экспертном уровне признается определенная взаимосвязь императивного мандата с деятельностью политических партий (так называемый партийный императивный мандат). Так, в докладе Европейской комиссии за демократию через право «Об императивном мандате и аналогичной практике» указывается, что в определенной степени императивный мандат следует связывать с досрочным прекращением полномочий депутата в результате изменения последним своей партийной принадлежности¹⁰.

⁶ См.: *Koja F.* Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer. Wien; N. Y., 1967. S. 79—81.

⁷ См.: *Ferejohn J., Rakove J., Riley J.* Constitutional Culture and Democratic Rule. Cambridge, 2001. P. 205; *Van der Hulst M.* The parliamentary mandate. A global comparative study. Geneva, 2000. P. 11.

⁸ См.: *Алимов Э. В.* Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 52.

⁹ См.: *Кабышев В. Т.* Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 84.

¹⁰ См.: Доклад Европейской комиссии за демократию через право «Об императивном мандате и аналогичной прак-

Однако императивный мандат — это модель правоотношений избранного лица со своими избирателями, а партийный и фракционный контроль являются лишь дополнительной «надстройкой», не имеющей к конструкции императивного мандата прямого отношения. Единственное общее качество, которое, по всей видимости, и склоняет ученых и специалистов к выводу о близости и даже синонимичности указанных явлений, — это некое ограничение свободы парламентария. При наказах такое ограничение есть проявление воли избирателей, что вытекает из самой сущности народовластия как непосредственной реализации народом своей суверенной власти. В соответствии с законодательством избиратели являются единственными субъектами конституционно-правовых отношений, способными реализовывать комплекс прав, закрепленный за генеральным субъектом — народом. В случае с партийным императивным мандатом налицо искусственное навязывание воли парламентария политической партией или фракцией, в которых он состоит. Правоотношений с избирателями в данном случае нет. По сути, это явление выходит за рамки народного представительства и, по нашему мнению, в современном демократическом государстве не должно существовать.

Наказ избирателей является единственно достаточным элементом императивного мандата. Отзыв и отчет в конструкции императивного мандата являются гарантиями реализации наказа избирателей. Без них можно говорить об усеченной конструкции императивного мандата, что может в определенной степени способствовать неэффективности выполнения наказов избирателей.

Отзыв является правом избирателей досрочно сложить со своего избранника полномочия, что также реализует их волю. Но такое решение, безусловно императивного характера, имеет другое назначение. Его суть — прекращение мандатных отношений со своим избранником тогда, когда воля избирателей, их нужды и интересы не реализуются должным образом. Соответственно, отзыв, который многими зарубежными и отечественными учеными понимается чуть ли не как ключевой элемент императивного мандата, на самом деле лишь «сопровождает» императивный мандат. В идеальной модели императивного мандата отчет и отзыв служат гарантиями эффективной реализации наказов избирателей.

Современное понимание императивного мандата сводится преимущественно к ассоциированию с практикой стран социалистического лагеря, что не явля-

ется верным. Императивный мандат и отдельные его элементы успешно функционируют в условиях демократического государства при том условии, что вместо политической партии, которая контролирует деятельность депутата в социалистических странах, на первый план выходят непосредственно сами избиратели, самоорганизация граждан. Так, отзыв используется в 18 штатах США, 5 кантонах Швейцарии, Венесуэле, Уганде и т. д. Наказ избирателей применяется на постсоветском пространстве: в России, Азербайджане, Украине, Туркмении, Киргизии.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

1. Императивный мандат исходит из принципа суверенитета народа, что подразумевает такую модель построения взаимоотношений между избирателями и депутатами, при которой последние тесно функционируют с первыми посредством института наказа, а также институтов отчета и отзыва как гарантий реализации наказа. Вместе с тем отсутствует подавление воли парламентария, поскольку он вправе отстаивать свою точку зрения законными способами, в том числе убеждать избирателей в необходимости принятия того или иного решения. При этом возможность применения процедуры отзыва является конституционным правом избирателей на управление делами государства и показывает правовую оценку деятельности избранника.

2. Наказ избирателей ввиду политических причин табуирован как в науке, так и в законодательстве большинства государств Европы. Стойкая ассоциация исключительно с социалистическими государствами, внесшими значительный вклад в разработку указанного института, пока не позволяет современной отечественной и зарубежной науке независимо и полноценно оценить достоинства и перспективы использования наказов.

3. Модель прямого запрета императивного мандата в конституции была использована многими европейскими государствами. Страны, полностью отказавшиеся от императивного мандата, аргументируют данное решение логикой либерального демократического мышления, оценивающего императивный мандат как несовместимый с современной демократией, предполагающей, что парламентарий должен быть представителем всей нации, а не отдельных избирателей. Но если даже принять этот спорный тезис, то нет обоснования запрета наказов на региональном и местном уровнях в данных государствах. В представительных органах публичной власти на региональном или местном уровнях депутат представляет не народ, а только избирателей данного избирательного округа.

4. Наказ избирателей определяет правовую природу императивного мандата. Отзыв и отчет в конструкции императивного мандата являются гарантиями реализации наказа избирателей. Без них можно гово-

тике». Утвержден на 28-м заседании Совета по демократическим выборам (Венеция, 14 марта 2009 г.) и на 79-й пленарной сессии Венецианской комиссии (Венеция, 12—13 июня 2009 г.). URL.: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-rus](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-rus) (дата обращения: 15.02.2016).

речь об усеченной конструкции императивного мандата, что в определенной степени может способствовать неэффективности выполнения наказов избирателей. Отношения депутата с политической партией или фракцией в конструкцию императивного мандата входить не должны, поскольку это разнопорядковые явления. А так называемый партийный императивный мандат в современной представительной демократии недопустим.

Соответственно, дальнейшее конституционно-правовое исследование наказа избирателей позволит восполнить пробел в понимании этого института прямой демократии. Становление и развитие института наказа на региональном и местном уровне должно возродить действенный механизм аккумуляции нужд и интересов избирателей, способствовать развитию гражданской активности и повышению эффективности деятельности народных избранников.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Ferejohn J., Rakove J., Riley J. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge, 2001.
- Koja F. *Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer*. Wien; N. Y., 1967.
- Van der Hulst M. *The parliamentary mandate. A global comparative study*. Geneva, 2000.
- Авакьян С. А. Конституционное право России: учебный курс: в 2 т. 5-е изд. Т. 1. М., 2014.
- Алимов Э. В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4.
- Богомолов М. Т. Императивный мандат в советском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1971.
- Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
- Коток В. Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат). М., 1967.
- Мошак А. В. Наказы избирателей и статус депутата // Советское государство и право. 1971. № 2.
- Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.
- Устинов В. М. Учение о народном представительстве: в 2 т. Т. 1. М., 1912.