

Хайретдинов Султан Рамилевич

студент

Научный руководитель

Гарифуллина Алсу Ринатовна

канд. юрид. наук, доцент

Казанский филиал ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»

г. Казань, Республика Татарстан

ИМПЕРАТИВНЫЙ МАНДАТ: ЗА И ПРОТИВ

Аннотация: данная работа посвящена анализу правового регулирования императивного мандата. Автор пытается объяснить причину отказа Российской Федерации от использования института отзыва по отношению к депутатам представительных органов субъектов РФ. Также автор приводит доводы в пользу отсутствия необходимости в наличии права избирателей на отзыв депутата местного самоуправления.

Ключевые слова: депутат, мандат, выборы, отзыв депутата.

Довольно устойчивым является мнение: если избиратели имеют право не только избрать, но и досрочно отозвать избранное ими лицо, то оно обладает так называемым императивным мандатом. Если же у избирателей есть только право избрать и нет права отозвать избранное ими лицо, то оно обладает свободным мандатом. Относительно свободного и императивного мандатов существует долгая дискуссия, которой столько же лет, сколько существуют выборы, представительные органы, депутаты и иные выборные должностные лица.

По мнению ученых, императивный мандат связывают со следующими характеристиками:

1) избранное лицо получает наказы от своих избирателей, т. е. наставления относительно линии поведения в органе власти (о наказах специально будет речь позже);

2) избранное лицо обязано периодически (регулярно) отчитываться перед избравшими его о своей деятельности, а в ряде отношений и о деятельности органа, в котором оно состоит, причем отчету может быть дана оценка избирателями;

3) неудовлетворенные деятельностью и линией поведения избранного лица его избиратели большинством голосов могут его отозвать, а затем состоятся выборы нового представителя [9, с. 440].

На наш взгляд, более прикладным и функциональным признаком является последний. Именно наличие права избирателей отозвать своего представителя в конечном счёте и определяет природу депутатского мандата (свободный или императивный), гарантируя реализацию других характерных черт. Данная позиция прослеживается и 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 принадлежности [8].

В настоящее время институт императивного мандата распространяется лишь на выборных должностных лиц органов местного самоуправления. До принятия Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [1] такая возможность была и по отношению к депутатам представительных органов субъекта. Но, к сожалению, многие субъекты не привели своё законодательство в соответствии с Федеральным законодательством, что может породить множество неточностей.

Процедура отзыва депутат представительного органа субъекта довольно сложная и в начале формирования данного института было много вопросов, которые разрешил Конституционный Суд Российской Федерации.

Так Конституционный Суд РФ в своем постановлении [6] указал на требования, при соблюдении которых будет возможен отзыв.

1. Законодательный орган субъекта обязан предусмотреть, чтобы голосование по отзыву назначалось лишь при условии сбора подписей весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соот-

ветствующего должностного лица, а также, чтобы отзыв мог иметь место исключительно по решению большинства зарегистрированных.

2. Недопустимость облегчённой процедуры отзыва, а также что отзыв может иметь место исключительно по решению большинства всех зарегистрированных избирателей, а не большинства принявших участие в голосовании.

Интересно, что через два года Конституционный Суд РФ в своем постановлении [5] указал, что за отзыв депутата местного самоуправления должно проголосовать не меньшее число граждан, чем то, которым отзывается лицо было избрано. Тем самым установив разные требования для отзыва выборного должностного лица субъекта РФ и местного самоуправления.

Отсутствие практики отзыва и наличия множества правовых проблем, а также уже имеющихся механизмов по досрочному лишению мандата депутата субъекта РФ, Федеральный законодатель специально не добавил возможность отзыва в субъектах РФ.

Сложность вызывает также и то, что закон различает статус депутатов местного самоуправления разного уровня. Например, отдельные запреты в сфере противодействия коррупции установлены только для депутатов представительных органов *муниципальных районов и городских округов*.

Так, в соответствии пунктом 1 части 1 статьи 2 Федерального закона №79-ФЗ [2] запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами только депутатам представительных органов *муниципальных районов и городских округов*, осуществляющим полномочия на постоянной основе.

Таким образом, для депутатов представительных органов городских и сельских поселений указанный запрет не установлен и, следовательно, Федеральный закон №79-ФЗ [2] не является правовой основой для досрочного прекращения полномочий в связи с утратой доверия указанной категории депутатов.

На наш взгляд, данный запрет было бы неразумно распространять на депутатов нижнего уровня местного самоуправления. Связано это с тем, что второй уровень местного самоуправления обладает большим административно-денежным ресурсом: ведают налогами и обладают теми же полномочиями, что и все поселения, входящие в её юрисдикцию [4].

Необходимо также проследить характеристику депутатского мандата в зависимости от социально-политического строя. Свободный мандат появился вследствие становления буржуазного строя. Представительные учреждения с этого времени все более рассматриваются как органы общенародного представительства, они, следовательно, должны выражать общие интересы, интегрировать в них интересы различных сословий и территориальных единиц. Постепенно вводятся всеобщие выборы, когда депутаты избираются всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории. В условиях, когда депутату приходится представлять интересы разных групп общества, невозможно представить возможность его отзыва. Свободный мандат был призван освободить депутатов и выборных должностных лиц от узких интересов отдельных категорий граждан в пользу общих государственных либо территориальных задач [7].

Во времена Генеральных Штатов во Франции депутаты были мандатариями своих избирателей. Избиратели давали наказы и имели право отзыва депутата. Однако после свержения Монархии императивный мандат был подвергнут серьёзной критике. «Депутат не может быть носителем воли какого-либо избирательного округа, он является носителем воли всей нации, подчиняется лишь своей совести...» – отмечал известный государствовед М. Перло [10].

Конечно, не все избиратели в конечно счёте согласны с политикой депутата. Группы недовольных хватает, чтобы запустить механизм избирательной компании по отзыву выборного должностного лица. Это повлечёт большие организационные и денежные затраты. Также учитывая требования, которые озвучил Конституционный Суд РФ и наличия достаточного количества правовых механизмов для досрочного лишения мандата выборного должностного лица местного самоуправления (или его существенного ограничения), а также

отсутствие практики применения института отрешения выборщиками депутата местного самоуправления не видится перспектив развития и активного применения института отзыва.

Решением данной проблемы видится развитие интереса граждан к процессу выборов. Важно донести гражданам необходимость отдать свой голос за кандидата, который точно будет представлять их интересы по вопросам местного значения.

Список литературы

1. Федеральный закон от 21.12.2021 №414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – №52. – Ст. 8973.

2. Федеральный закон от 07.05.2013 №79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – №19. – Ст. 2306.

3. Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ О противодействии коррупции // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – №52. – Ст. 6228.

4. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №40. – Ст. 3822.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.04.2002 N 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском авто-

номном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2002. – №3.

6. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 №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» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. – №25. – Ст. 2728.

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

8. Доклад Европейской комиссии за демократию через право «Об императивном мандате и аналогичной практике». 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.). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [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: 28.03.2023).

9. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5е изд., перераб. и доп. – М.: Норма ИНФРА*М, 2014. – С. 440.

10. Перло М. Конституционное право Франции / М. Перло. – М., 1957. – С. 436.