Алимов Эмиль Ваизович. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Алимов Эмиль Ваизович;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»], 2017.- 210 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования** заключается в необходимости установления конституционно-правовой природы, места и роли института наказа избирателей в системе народовластия. Будучи некогда основой советской представительной системы, наказ избирателей в современной России оказался забытым как федеральным законодателем, так и во многом отечественной конституционно-правовой мыслью, рассчитывавшей на то, что его место может быть замещено предвыборными программами кандидатов и избирательных объединений1. На практике такого не произошло: предвыборные обещания действительно оказались ни к чему не обязывающими словами, а императивная связь депутатов с избирателями оказалась нуллифицированной, будучи замещенной таковою с партией и (или) представительным органом. Сама жизнь доказала: абсолютизация свободного мандата депутата порождает его партизацию и даже огосударствление, вследствие чего происходит юридический и фактический отрыв от избирательного корпуса, его нужд и предвыборных запросов, что, разумеется, искажает сам демократический механизм, подрывает к нему общественное доверие.

В поисках решения данного рода проблем, свойственных не только отечественной практике конституционного строительства, но и зарубежной, можно наблюдать некоторое возрождение научного2 и общественно-политического интереса3 к классическому институту непосредственного народовластия, опосредующему наиболее тесные правовые связи между депутатом и избирателями, — институту наказа избирателей. В известной мере этому способствовал региональный законодатель: в целом ряде субъектов РФ в порядке опережающего правового регулирования были приняты и по сей день действуют законы о наказах избирателей4. Также наказы имеют распространение и на

1 См., напр.: *Нудненко* *Л.* *А.* Конституционно-правовой статус депутата законода  
тельного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 92.

2 См., напр.: *Бочкарев* *С.* *В.* Наказы депутатам Генеральных штатов 1789 г. как  
предтеча французского конституционализма // Вестник академии права и управления.  
2014. № 34; *Клычев Р. А.* «Наказ избирателя» как институт народовластия в Российской  
Федерации: теоретико-конституционный аспект // Конституционное и муниципальное  
право. 2017. № 4 и др.

3 См., напр.: Наказы избирателей стали общей заботой // Сибкрай : сайт. URL:  
(дата обращения: 01.08.2017); Как работать с наказами  
избирателей // Комсомольская правда : сайт. URL: 3732030 (дата обращения: 01.08.2017) и др.

4 См., напр.: Закон Ивановской области от 26.11.2010 № 134-ОЗ (ред. от  
07.03.2014) «О наказах избирателей депутатам Ивановской областной Думы» // Собрание  
законодательства Ивановской области. 2010. № 47 (516); Закон Камчатского края от  
09.10.2012 № 134 (ред. от 06.11.2014) «О наказах избирателей в Камчатском крае» //  
Официальные Ведомости. 2012. № 386–390 и др.

муниципальном уровне5. Однако подходы регионов и муниципалитетов к конституционно-правовой формализации данных общественных отношений чрезвычайно разнообразны, поэтому под единым используемым ими понятием «наказ» зачастую скрыты разные с точки зрения правовой природы явления, некоторые из которых вообще не могут быть признаны институтами непосредственной демократии. Связано это, разумеется, с отсутствием рамочного федерального регулирования отношений наказа.

Юридически наказ избирателей является одной из форм реализации ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ. Посредством данного института граждане участвуют в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), причем как непосредственно, так и опосредованно: избиратели дают обязательное поручение адресату наказа — своему представителю, который должен его исполнить. Региональный и муниципальный опыт показывает, что наказы избирателей способны эффективно решать широкий круг проблем экономического, социального и духовно-культурного развития территорий избирательных округов. В социально-политическом плане наказы обеспечивают транспарент-ный канал связи между избирательным корпусом и институтами представительной системы, что в итоге повышает доверие к ним и демонстрирует их действенность.

Отсутствие в современной науке конституционного права монографических работ, посвященных институту наказа избирателей, разнонаправленное развитие конституционного законодательства в данной сфере, а также накопившийся опыт практического применения наказов в субъектах РФ и муниципальных образованиях побуждают к всестороннему критически-аналитическому осмыслению конституционно-правового регулирования соответствующих отношений в условиях современной демократии. Данными соображениями вызвано к жизни настоящее диссертационное исследование.

**Степень научной разработанности.** Научная разработка института наказа избирателей не получила широкого распространения как в России, так и в зарубежных странах. Вместе с тем отечественными правоведами прошлого века был внесен значительный вклад в теоретическое осмысление данного института народовластия.

По тематике избирательного права и народного представительства были использованы труды таких дореволюционных ученых, как: В. М. Гессен, А. Д. Градовский, В. Ф. Залеский, Н. М. Коркунов, С. А. Котляревский, Н. И. Лазаревский, Я. М. Магазинер, В. А. Поссе, К. М. Тахтарев, В. М. Хвостов, Б. Н. Чичерин, Г. Ф. Шершеневич и др.

5 См., напр.: решение Городской думы Ижевска от 30.03.2006 № 67 (ред. от 17.11.2016) «Об утверждении Положения о наказах избирателей депутатам Городской думы города Ижевска» // Ижевский вестник. 2006. № 3; решение Совета депутатов Фря-зино Московской области от 22.08.2013 № 224 (ред. от 20.11.2014) «Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в городском округе Фрязино Московской области» // Ключъ. 2013. № 34. 29 авг. — 4 сент. и др.

В советский период наказы избирателей получили отражение в работах С. А. Авакьяна, И. А. Азовкина, Г. В. Барабашева, A. A. Без-углова, М. Т. Богомолова, Л. В. Бутько, П. Т. Василенкова, В. И. Ва-сильева, Л. С. Галесника, Л. А. Григоряна, А. В. Зиновьева, А. Ю. Зул-фикарова, В. Т. Кабышева, М. Г. Кириченко, Е. И. Козловой, Е. И. Ко-люшина, В. А. Кряжкова, Н. А. Кудинова, И. Н. Кузнецова, O. E. Кутафина,

B. Ф. Котока, С. С. Кравчука, Ю. И. Крегула, А. И. Лепешкина, А. В. Мо-  
шака, Л. А. Нудненко, В. С. Основина, Г. Ф. Рябчука, Н. Т. Савенкова,  
Н. Г. Старовойтова, Н. Е. Суханова, И. А. Тимченко, Н. П. Фарберова,  
К. Ф. Шеремета и др.

В современной российской юридической науке анализ институтов прямой демократии получил свою разработку в исследованиях таких правоведов, как С. А. Авакьян, Н. А. Богданова, В. И. Васильев, Л. Г. Васькова, М. В. Варлен, В. А. Виноградов, Н. В. Витрук, М. В. Гли-гич-Золотарева, В. Т. Кабышев, А. И. Ковлер, Е. И. Колюшин, Е. И. Коз-лова, В. В. Комарова, К. А. Кононов, О. Е. Кутафин, В. В. Маклаков,

C. В. Масленникова (Васильева), Н. А. Михалева, Л. А. Нудненко,  
Л. А. Окуньков, В. Н. Руденко, И. А. Старостина, Б. С. Эбзеев и др.

В научных работах зарубежных ученых и специалистов значительное внимание получили вопросы парламентаризма и народовластия (P. L. Brousse, E. Burke, A. R. Dahl, L. Duguit, A. Esmein, J. Ferejohn, P. Fahlbeck, H. Kelsen, F. Koja, I. Marino, M. Prlot, J. K. Rakove, J. Riley, J.-J. Rousseau, M. Van der Hulst, R. A. Wade и др.).

В исследовании наказа избирателей как конституционно-правового института и конституционно-правовой процедуры были использованы труды С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, Е. К. Замотаевой, Е. А. Киримовой, К. А. Кононова, С. С. Кравчука, О. Е. Кутафина, Е. Г. Лукьяновой, Л. А. Нудненко, В. Н. Протасова, Н. Н. Тарасова, О. В. Яковенко, В. Ф. Яковлева и др.

**Целью исследования** является установление конституционно-правовой природы, содержания и пределов нормативного правового регулирования наказа избирателей как института непосредственной демократии в современном конституционном праве.

Исходя из обозначенной цели, автором при написании настоящей работы ставились следующие **задачи:**

определить понятие и юридическую природу наказа избирателей как института непосредственной демократии;

провести историко-правовой анализ отечественного опыта нормативного правового регулирования института наказа избирателей;

сформулировать функции наказа избирателей;

рассмотреть вопросы классификации наказов избирателей;

определить институциональную природу наказа избирателей в системе отрасли российского конституционного права;

рассмотреть институт наказа избирателей с точки зрения конституционно-правовой процедуры;

провести анализ процедур формирования, учета и обобщения, утверждения, исполнения, контроля и надзора за исполнением наказов избирателей.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что она представляет собой комплексное конституционно-правовое исследование института наказа избирателей с учетом практики его использования субъектами РФ и муниципальными образованиями.

По результатам проведенной работы сформулированы выводы и предложения, которые могут быть использованы для дальнейшей теоретической разработки института наказа избирателей, а также в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.**

Теоретическое значение диссертации определяется комплексным исследованием в ней основных проблем, касающихся правовой природы и сущности института наказа избирателей.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в выявлении, обобщении актуальных проблем, связанных с нормативным правовым регулированием института наказа избирателей в Российской Федерации и внесении предложений по совершенствованию нормативной базы в указанной сфере отношений. Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления при решении ими практических задач, связанных с реализацией наказов избирателей.

Содержащиеся в диссертационном исследовании положения могут быть использованы при преподавании учебного курса по конституционному праву, а также специализированных курсов, посвященных народовластию.

**Методологическую основу диссертационного исследования**

составили диалектический, формально-логический, историко-теоретический, сравнительно-правовой, статистический, формально-юридический, методы аналогии, моделирования и иные методы познания. Их применение позволило исследовать рассматриваемые объекты во взаимосвязи, целостности и всесторонне.

Применение формально-логического метода позволило сформулировать признаки наказа избирателей, проанализировать его содержание, выявить правовую природу, а также доказать, что наказ избирателей является институтом непосредственной демократии и политическим правом избирателей. Историко-теоретический метод позволил проследить развитие института наказа избирателей в России с начала прошлого века и по настоящее время. Сравнительно-правовой метод позволил показать существующие доктринальные подходы к пониманию института наказа избирателей, его правовой природе. Использование сравнительно-правового метода позволило рассмотреть опыт нормативного правового регулирования рассматриваемого института прямой демократии в некоторых зарубежных государствах. С помощью статистического метода была исследована эмпирическая база по различным аспектам функционирования наказа избирателей в Российской Федерации. Формально-юридический метод исследования позволил рассмотреть правовой статус субъектов конституционно-правовых отношений в области функционирования института наказа избирателей,

выявить юридические причины трудностей применения данного института прямой демократии на практике, сформулировать определение наказа избирателей, показать, что он является императивным институтом непосредственной демократии, исполнение которого обязательно для уполномоченных органов публичной власти и должностных лиц. В контексте применения данного метода были проанализированы соответствующие нормативные правовые акты федерального, регионального и местного уровней, положения судебной практики, касающиеся проблем непосредственного народовластия в России. Благодаря методу аналогии были предложены пути преодоления некоторых традиционных проблем в области функционирования института наказа избирателей. Использование метода моделирования позволило сформулировать законодательные предложения, направленные на совершенствование конституционно-правового регулирования института наказа избирателей в Российской Федерации.

**Теоретической основой диссертации** являются труды ученых по конституционному праву, теории государства и права, сравнительному правоведению.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, ряда министерств и ведомств, а также нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальных образований.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили судебная практика, решения органов исполнительной власти, статистические данные, сведения официальных сайтов органов публичной власти.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессах формирования, учета и обобщения, утверждения, планирования исполнения, непосредственно исполнения, контроля и надзора за исполнением наказов избирателей.

**Предметом исследования** является конституционно-правовое регулирование наказа избирателей как института непосредственной демократии.

В результате проведенного исследования **на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:**

1. Наказ избирателей является единственным и достаточным элементом императивного мандата, определяющим его сущность. Институты отчета и отзыва являются правовыми средствами контроля и надзора (институтами-гарантиями) за деятельностью адресата наказа. Таким образом, императивный мандат может быть представлен в двух формах: базовой (наказ избирателей) и расширенной (наказ избирателей, гарантируемый институтами отчета и отзыва).
2. В условиях современного демократического государства под наказом избирателей следует понимать институт прямой демократии, заключающийся в установлении обязанности депутатов, уполномоченных органов публичной власти и должностных лиц исполнить обоснованное, принятое в установленной процедуре решение избирателей,

имеющее общественное значение и направленное на обеспечение экономического, социального, духовно-культурного развития территории их избирательного округа, удовлетворение материальных и духовных потребностей населения.

1. Историко-правовой анализ института наказа избирателей позволил выявить два вектора его применения. В революционное время он может использоваться как способ политической борьбы за власть, а в период стабильного функционирования государства — трансформироваться в способ решения вопросов местного (регионального) значения преимущественно хозяйственно-бытового характера.
2. Наказ избирателей сочетает в своей конструкции элементы как непосредственной демократии (в части процедур формирования наказа избирателей, контроля и надзора за его исполнением), так и представительной (в части деятельности депутатов, ответственных органов публичной власти и должностных лиц в процессе его реализации).
3. Институт наказа избирателей в советский период имел свою специфику, поскольку решающую роль в вопросах его принятия и реализации играли партийные органы и представительный орган (по факту сращенный с партийным аппаратом). Тем самым воля избирателей, выраженная в конкретном наказе, подвергалась контролю по идеологическим мотивам и соображениям целесообразности. При этом фактически данный институт прямой демократии использовался как способ организации должного управления на соответствующей территории.
4. Путем анализа юридической природы наказа избирателей следует выделить его три базовые функции:
5. институционализации воли избирателей (нормативное закрепление процессов формирования и исполнения соответствующего решения избирателей);
6. регулятивная (выражается в возможности принятия решения избирателями, обязательного к исполнению адресатом наказа, по соответствующему вопросу социального, экономического, духовно-куль-турного характера);
7. воспитательная (направлена на повышение уважения в обществе к институту наказа избирателей, а также к непосредственному народовластию в целом, вовлечение большего числа избирателей в процесс осуществления наказов, стимулирование ответственных органов публичной власти и должностных лиц исполнять наказы должным образом).

7. Вопреки распространенному в юридической науке мнению ин  
ститут наказа может быть использован не только в рамках мажоритар  
ной избирательной системы. Примером тому является его применение  
соответствующими субъектами РФ в условиях смешанной избиратель  
ной системы. При этом в законодательстве субъектов РФ, как правило,  
не содержится положений об обязанности работать с наказами избира  
телей только тем депутатам, которые избраны по одномандатным из  
бирательным округам.

Анализ регионального избирательного законодательства в части регулирования выборов в законодательные (представительные) органы

государственной власти субъектов РФ показывает, что региональные партийные списки включают в себя территориальные группы (число кандидатов от территорий достигает 95 % всего списка), охватывающие собой часть территории субъекта РФ. В случае равного числа мандатов, подлежащих распределению по мажоритарной и пропорциональной избирательной системам, эти части территории вообще совпадают с территориями соответствующих одномандатных избирательных округов. Вследствие этого в случае избрания депутата по партийным спискам он может и должен быть закреплен именно за той частью территории субъекта и электоратом, которая охватывается территориальной группой, где он состоит. Таким образом, теряет свою актуальность главный аргумент противников использования наказа избирателей в условиях пропорциональной и смешанной избирательных систем о несовпадении субъекта, избравшего депутата, и субъекта, принимающего наказ.

8. В отечественной юридической науке сложилась традиционная  
позиция, что наказ избирателей как институт непосредственной демо  
кратии состоит из ряда стадий (формирование, учет и обобщение,  
утверждение, планирование исполнения, исполнение, контроль и надзор  
за исполнением). Полагаем, что все они не могут быть умещены в гра  
ницы единого конституционно-правового института ввиду существен  
ных различий в правовой природе опосредуемых ими общественных  
отношений. Речь идет о стадиях формирования наказа избирателей  
и контроля и надзора за его реализацией. Такой вывод основан на том,  
что данные правовые явления имеют иной предмет и метод правового  
регулирования, чем непосредственно конституционно-правовой инсти  
тут наказа избирателей.

В предметном отношении институт наказа избирателей является относительно узким, поскольку охватывает лишь отношения, возникающие в процессе деятельности представительного органа, депутатов и ответственных исполнительных органов публичной власти и должностных лиц по подготовке к исполнению и непосредственному исполнению наказа избирателей (отношения в области утверждения, учета и обобщения, планирования исполнения, исполнения наказов). Являясь единым институтом непосредственной демократии, конституционно-правовой институт наказа избирателей обеспечивается функционированием ряда иных правовых институтов. Так, рассматриваемый институт напрямую увязан с конституционно-правовым институтом формирования наказа избирателей (в двух его вариациях) и косвенно может быть связан с различными правовыми институтами контроля и надзора за реализацией наказа избирателей. Первый является непосредственным основанием института наказа, поскольку опосредует его правопорождающий юридический факт. Последние могут обеспечивать эффективность реализации наказов и являются по своей природе институтами-гарантиями.

9. Функционирование института наказа избирателей (как инсти  
тута непосредственной демократии) обусловлено последовательным  
осуществлением ряда процедур конституционно-правового характера:

формирование наказа; утверждение, учет и обобщение, планирование исполнения наказов; исполнение наказа; контроль и надзор за исполнением наказов. Перечисленные процедуры имеют свои специфические задачи, сроки, субъектный состав, но в любом случае они направлены на достижение общей цели — реализации наказа избирателей. Соответственно, наряду с законодательным, избирательным и рефе-рендумным процессами и иными конституционно-правовыми процедурами можно выделить конституционно-правовую процедуру наказа избирателей (процесс наказа избирателей).

1. Анализ нормативного правового регулирования субъектов РФ и муниципальных образований позволяет сделать вывод о двух традиционных способах формирования наказов избирателей. Первый заключается в принятии наказов избирателями на предвыборных собраниях зарегистрированному кандидату в депутаты, а второй — на собрании в период легислатуры адресата наказа. Оба из них являются допустимыми. Третий вид, сочетающий в себе два предыдущих, не получил большого распространения на практике.
2. Одобренный избирателями наказ должен проходить процедуру утверждения представительным органом, однако в целях недопущения ограничения законной воли избирателей обоснованным является сведение процедуры утверждения наказа к формально-юридической проверке его законности. До момента утверждения наказов представительным органом на их реализацию не может быть выделено финансирование и принят план по их исполнению. Их выполнение может осуществляться депутатом в инициативном порядке, чего может быть достаточно при условии его эффективной работы. В данной ситуации контрольную роль представительного органа не следует рассматривать в качестве барьера, ограничивающего законную волю избирателей, а также нивелирование императивности наказов.
3. Исходя из субъекта осуществления контроль и надзор за реализацией наказов избирателей следует подразделять на следующие виды: контроль и надзор избирателей (институты отчета и отзыва); общественный контроль (надзор); контроль и надзор представительного органа (внутренний контроль и надзор); государственный контроль и надзор; муниципальный контроль (надзор).

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации прошли обсуждение на кафедре конституционного и международного права ВГУЮ (РПА Минюста России).

Основные положения и выводы диссертации изложены в докладах и сообщениях на научных и научно-практических конференциях, круглых столах: «Актуальные вопросы публичного права» (г. Екатеринбург, Уральская государственная юридическая академия (ныне — Уральский государственный юридический университет), 22 октября 2010 г.); «Парламентские чтения» (Украина, г. Киев, НаУКМА, октябрь 2011 г.); «Право и суд в современном мире» (г. Москва, Российская академия правосудия (ныне — ФГБОУ ВО «РГУП»), апрель 2011 г.); «Ломоносов» (г. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 8–12 апреля

2013 г.); «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (г. Москва, ФГБОУ ВО «РГУП», 14 апреля 2015 г.); «Ломоносов — 2015» (МГУ им. М. В. Ломоносова, 15 апреля 2015 г.); «Правотворчество и юридическая наука: современные проблемы» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 3 июня 2015 г.); «Эволюция права — 2015» (г. Москва, МГУ им. М. В. Ломоносова, 9 октября 2015 г.); «Сперанские чтения» (г. Москва, РАНХиГС, 6 ноября 2015 г.); «Стратегия национального развития и задачи российской юридической науки» (г. Москва, Университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА), 26 ноября 2015 г.); «Конституционные реформы XXI века: новые горизонты» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2 декабря 2015 г.); «Актуальные проблемы применения конституционных норм в сфере прав и свобод» (г. Москва, ФГБОУ ВО «РГУП», 9 декабря 2015 г.); «Эффективное правоприменение: доктрина и практика» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 27 мая 2016 г.) и др.

По теме исследования опубликовано 18 научных статей, причем шесть из них в изданиях, входящих в перечень ведущих рецензируемых журналов Высшей аттестационной комиссией при Минобрнауки России.

Результаты диссертационного исследования прошли апробацию в рамках Одиннадцатого Всероссийского конкурса молодежи образовательных и научных организаций на лучшую работу «Моя законотворческая инициатива» (г. Москва, Государственная Дума, НС «Интеграция», ноябрь 2015 г. — сентябрь 2016 г.).

**Объем и структура исследования.** Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами. Исследование состоит из введения, двух глав, включающих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.