

Наказы избирателей как форма взаимодействия населения с представительным органом муниципального образования

В Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1].

Конституцией подчеркивается, что местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ).

Формы непосредственной демократии, используемые в местном самоуправлении и позволяющие населению муниципальных образований высказывать свое мнение и участвовать в решении вопросов местного значения, определяются в ст. ст. 22-33 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления; другие формы.

Однако, как отмечает В.В. Комарова, этот перечень не закрыт, его можно продолжить митингами, шествиями, демонстрациями, пикетами, наказами, отчетами, обсуждениями, консультативным референдумом, деятельностью политических партий – в совокупности это двадцать одна форма непосредственной демократии [3].

Сам смысл местного самоуправления предполагает необходимость постоянного взаимодействия представительного органа с избирателями. Одной из форм взаимодействия населения с представительным органом муниципального образования, способствующей выражению воли и интересов населения, непосредственному участию граждан в осуществлении местного самоуправления, являются наказаы избирателей.

Следует отметить, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует легальное определение наказа избирателей. Такие определения содержатся в законах субъектов РФ о наказах избирателей. Ряд авторов под наказами понимают «поручения избирателей депутатам представительного органа муниципального образования и выборным должностным лицам местного самоуправления решить тот или иной вопрос» [4]. По мнению Э.В. Алимова, наказ – «это официально выраженное поручение депутату, являющееся для него конкретной целью деятельности, за которую он будет отчитываться перед избирателями. Наказ аккумулирует в себе нужды и интересы избирателей» [5].

Можно говорить, что институт наказа возник во времена правления Екатерины Великой. 14 декабря 1766 года императрица издала Манифест о созыве Комиссии по составлению нового Уложения законов. Помимо того, что созыв Уложенной комиссии дал новый виток в развитии института выборов в России, екатерининская комиссия отличалась особенностью, которая состояла в том, что императрицей был составлен «Наказ», содержащий изложение ее взглядов на задачи Уложенной комиссии, которыми должны руководствоваться депутаты; также наказаы депутатам были составлены участниками выборов.

Одна из задач Уложенной комиссии состояла в том, «дабы лучше нам узнать нужды и чувствительные недостатки нашего народа». Наказаы депутатам, а также прения в Уложенной комиссии дали на этот счет достаточный материал. [6]

В советский период институт наказа совместно с институтами отчета и отзыва депутата были детально регламентированы в Конституциях СССР 1936 г. и 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г., а также в других законах (например, в Законе СССР от 31 мая 1990 г. «О статусе народного депутата в СССР») и подзаконных актах.

По своей природе мандат депутата в СССР считался императивным, т.е. обязательным. Суть императивного мандата состоит в том, что депутат обязан выполнять наказаы избирателей,

Секция 11. Оптотехника

периодически отчитываться перед избирателями, а избиратели могут отозвать депутата, если они считают, что он не оправдал их доверие.

Постепенно законодатель стал переходить от закрепления норм, присущих императивному мандату, к установлению на федеральном уровне такой модели взаимоотношения депутата с избирателями, как свободный мандат. В отличие от императивного мандата, который предполагает полную ответственность депутата перед избирателями и подотчетность им, свободный мандат характеризуется независимостью депутата от избирателей.

В отличие от советских Конституций Конституция РФ и федеральные законы не содержат упоминания о наказах избирателей депутатам. Их регламентация осуществляется субъектами Российской Федерации в пределах ст. 73 Конституции РФ, а также муниципальными образованиями.

Следует отметить, что законы о наказах избирателей приняты не во всех субъектах РФ. Согласно исследованию А.В. Савоськина, всего такие законы выявлены в 23 субъектах РФ [7]. Вместе с тем право избирателей направлять наказания встречается в уставах муниципальных образований и многочисленных актах муниципальных образований практически всех субъектов Российской Федерации [8]. Например, во Владимирской области принят Закон «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» [9]. Что касается местного уровня, то например, в округе Муром действует Положение о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов округа Муром [10].

Представительство интересов избирателей является одной из важнейших задач депутатов в выборном представительном органе.

Институт наказов и порядок отчетов депутатов перед избирателями даст населению реальную возможность выражать свою волю и интересы и право непосредственно участвовать в местном самоуправлении, воздействовать на разрешение общественно значимых вопросов органами местной власти. Содержание наказов, как правило, должно быть направлено на повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Для более эффективной деятельности депутатов в муниципальных образованиях следует усилить их связь с избирателями. Следует согласиться с А.Т. Толеубековым, который считает, что, так как депутаты местных представительных органов ближе к избирателям, реально знают местные проблемы и способны самостоятельно проконтролировать их решение на местах, то было бы весьма уместно наделить их императивным мандатом [11].

На наш взгляд, именно через наказания можно осуществлять взаимодействие между депутатами представительного органа муниципального образования и населением.

В связи с этим, считаем необходимым законодательно закрепить правовой статус наказа избирателей на федеральном уровне. Для этого законодателю надлежит дополнить Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответствующими нормами.

Механизм осуществления данной формы непосредственной демократии должен содержать:

- регламентацию понятия наказа избирателей;
- перечень субъектов, которые имеют права их формулировать;
- порядок оформления, представления, принятия, учета, обобщения, рассмотрения, утверждения, выполнения наказов избирателей;
- порядок осуществления контроля за их выполнением;
- порядок осуществления финансирования мероприятий по реализации наказов избирателей;
- порядок информирования избирателей о ходе выполнения наказов и отчетности об их исполнении.

Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-13-33003/15)

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС КонсультантПлюс, 2015.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс, 2015.
3. Комарова В.В. Особенности непосредственного народовластия на местном уровне осуществления публичной власти // Евразийский юридический журнал. – 2013. – N 11. – С. 87 - 89.

Секция 11. Опотехника

4. Беликов П.П., Гребенникова А.А., Зюзин С.Ю., Мокеев М.М., Наумов С.Ю., Свищева В.А., Шишелова С.А. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Л.П. Жуковской // СПС КонсультантПлюс, 2015.

5. Алимов Э.В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – N 4. – С. 47 - 54.

6. Петров Ю.А. «Уложенная комиссия» Екатерины Великой // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.rcoit.ru/elect_history/class_representative_democracy/16682/

7. Савоськин А.В. Система законодательства об обращениях граждан // Lex russica. – 2014. – N 12. – С. 1420 – 1429.

8. Савоськин А.В. Муниципальные правовые акты об обращениях граждан: система и особенности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – N 3. – С. 48 - 53.

9. Закон Владимирской области от 02.11.2012 N 126-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW072;n=61748>

10. Решение Совета народных депутатов округа Муром от 28.05.2013 N 361 «Об утверждении Положения о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов округа Муром» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW072;n=68853>

11. Толеубеков А.Т. Правовые основы работы депутатов Парламента Республики Казахстан в избирательных округах // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – N 6. – С. 69 - 72.