

Муравьева Ирина Владимировна

канд. ист. наук, доцент

ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный

университет им. И.Н. Ульянова»

г. Чебоксары, Чувашская Республика

НОВАЯ ЖИЗНЬ НАКАЗА ИЗБИРАТЕЛЯ

Аннотация: автор данной статьи отмечает, что важнейшим результатом демократических выборов является участие граждан в управлении государством путем взаимодействия с народными избранниками, контроля за их деятельностью через наказания, данные в период предвыборных кампаний и на любом этапе исполнения депутатских обязанностей. Возрождение наказа избирателя на современном этапе развития демократии свидетельствует о совершенствовании системы представительных органов власти.

Ключевые слова: выборная система, представительная законодательная власть, депутат, императивный мандат, наказ избирателя, эффективность власти, демократия, электорат.

В преддверии выборов законодательных представительных органов власти федерального и регионального уровней актуализируются вопросы совершенствования избирательного процесса, развития института народного избранника с целью усиления их демократической составляющей.

Предвыборный период характеризуется ростом активности как действующих народных избранников, претендующих на продление депутатской деятельности, так и вновь зарегистрировавшихся кандидатов в депутаты представительных органов власти.

Ключевым моментом, определяющим поведение электората в ходе выбора конкретного кандидата в депутаты является ожидание граждан относительно потенциала наделяемого ими такими полномочиями избранника.

До недавнего времени эта специфическая составляющая избирательного процесса была достаточно относительна, так как не имела законодательного оформления и заботила «слугу народа» постольку-поскольку. Народные избранники представительных органов власти как федерального, так и субъектного уровня были подотчетны руководителю депутатского корпуса, но, де-юре, совершенно неответственны перед гражданами, в чьих интересах и благодаря кому получили новый статус – законодатель, народный представитель. Фактически, основной целью кандидата в депутаты было достижение благожелательного отношения к собственной персоне с тем, чтобы избиратель сделал «правильный» выбор. С началом депутатской деятельности интенсивность работы с электоратом, как правило, значительно падала.

Принципиально другой подход был распространен в период советской власти. Депутат зависел от воли электората как на этапе выборов, так и в ходе работы в законодательном представительном органе власти: городской совет народных депутатов, верховный совет республиканского или союзного значения. Граждане СССР могли заменить одного своего представителя в законодательном органе на другого, если народный избранник не выполнял свои обязанности, то есть могли реализовать на практике принцип императивного мандата.

В то время как за рубежом депутаты, с правовой точки зрения, не были связаны какими-либо обязательствами перед гражданами, но были заинтересованы в их голосах, которые невозможно было получить без защиты интересов социальных, этнических и других групп населения.

Важнейшей составляющей императивного мандата являлся наказ избирателей, долгое время существовавший как традиционный элемент избирательной кампании. Он получил юридическое оформление в Законе СССР «О статусе народных депутатов СССР» 1972 г, который требовал от народных избранников выполнения наказов, но не устанавливал прямой обязательности всех наказов для Совета в целом [1]. Впоследствии данная форма проявления социалистической демократии была отражена в Конституции СССР 1977 г. [2].

В правовой советской литературе не было четкого понимания того, какие предложения и требования электората следовало считать наказами депутату. Одни авторы считали таковыми все предложения избирателей независимо от их формы, другие предлагали считать наказами только «те предложения общественного значения, которые были выдвинуты, обсуждены и приняты большинством голосов избирателей на их общих собраниях или на собраниях и включены в их протоколы» [3].

Анализ опыта функционирования представительных органов республик СССР на примере Верховного Совета Чувашии, позволяет утверждать, что данные депутатам указы тщательно изучались, систематизировались, предварительно обобщались Президиумом, затем направлялись в Совет Министров, который издавал перечни наказов избирателей, поступивших в период подготовки к выборам в Верховный Совет республики и другие республиканские органы власти для выработки предложений о практических мероприятиях по их осуществлению. Министерства, ведомства, исполкомы районных и городских Советов народных депутатов республики были обязаны отчитываться о реализации утвержденных мероприятий в с определенной периодичностью и в установленные сроки и ежегодно информировать Совет Министров Чувашии и депутатов Верховного Совета о ходе выполнения наказов [4].

К концу деятельности Верховного Совета Чувашии, с 1985 по 1990 гг., было принято к исполнению от 522 до 468 наказов, суть которых заключалась в необходимости строительства социально важных объектов. Естественно, не все указы могли быть приняты к исполнению. Прежде всего избирателей волновало состояние дорог, общественного транспорта, газификация населенных пунктов [5].

Итогом работы с указами избирателей, к примеру, стали построенные в Чебоксарах, подземные переходы напротив Хлопчатобумажного комбината и Агрегатного завода, Дворец культуры Чебоксарского завода промышленных тракторов, благоустройство Заволжья [6].

Наказ был важнейшим элементом советской избирательной системы. Во-первых, он являлся одной из форм выражения проблем, требований избирателей, во-вторых, – способом вовлечения народных масс в управление делами государства, в-третьих, – своего рода индикатором эффективности работы депутата.

На современном этапе для представительной системы в целом характерны неподконтрольность депутатов избирателям и отсутствие обязательств депутата перед электоратом, но в ряде субъектов Российской Федерации стремление к повышению результативности деятельности народных избранников, эффективной реализации волеизъявления народа привели к возрождению института наказа избирателей. Так, с 1998 по 2013 гг. законы и положения «О наказах избирателей» были приняты в Республике Саха (Якутия), Удмуртской республике; Астраханской, Новороссийской, Самарской, Тюменской и Челябинской областях [7]. Более того, в Якутии и Челябинской области правовое закрепление получили указы главам субъектов.

Проекты аналогичных законов были разработаны и в Республике Алтай, Чувашской Республике, Нижегородской области. Однако они остались на бумаге, и главной причиной является то, что средства на реализацию наказов должны выделяться из местного бюджета, который зачастую является дефицитным. Так, по подсчетам специалистов в 2013 г., для реализации наказов избирателей Нижегородской области предлагалось выделить 1 млрд руб. [8].

Контрольно-счетная палата Чувашской Республики вынесла следующее заключение: «Принятие законопроекта, согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту, потребует выделения дополнительных средств из республиканского бюджета Чувашской Республики в сумме 88,0 млн рублей (в расчете 2,0 млн рублей на одного депутата Государственного Совета Чувашской Республики)». Кроме того, законопроект не содержал определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств [9].

Другим сложным моментом является то, что механизм оформления предложений граждан в форме наказов и их реализация не согласуются с

принципами разграничения полномочий между органами власти, так как многие вопросы могут выходить за пределы компетенции регионального парламента. Однако данные проблемы при всей их серьезности не должны быть препятствием для обеспечения полноценного участия граждан в управлении государством. Необходимо искать пути их решения и совершенствовать действующее законодательство субъектов Российской Федерации о наказах избирателей.

Список литературы

1. Закон СССР о статусе народных депутатов СССР [Текст] // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – №17. – С. 277.

2. Конституция (Основной Закон) Чувашской Автономной Советской Социалистической Республики 1978 года [Текст] // Конституция Чувашской Республики: комментарий / Сост. Н.К. Филиппов. – Чебоксары: Чуваш. кн. изд-во, 2003. – С. 277.

3. Хачатрян Г.М. Верховный Совет союзной республики [Текст] / Г.М. Хачатрян. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 21.

4. Кузнецов И.Н. Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти [Текст] / И.Н. Кузнецов. – М.: Госюриздат, 1965. – С. 181–182.

5. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве (императивный мандат) [Текст] / В.Ф. Коток. – М.: Наука, 1967. – С. 96.

6. О наказах в период подготовки к выборам в Верховный Совет Чувашской АССР 24 февраля 1980 г.: Постановление Совета Министров Чувашской АССР №448 [Текст]. – Чебоксары, 1980. – С. 2–93.

7. О наказах избирателей, поступивших в период подготовки к выборам в Верховный Совет Чувашской АССР одиннадцатого созыва: Постановление Совета министров Чувашской АССР №500 [Текст]. – Чебоксары, 1985. – С. 4–93.

8. Михеев И. Получил депутат наказ... [Текст] / И. Михеев // Советская Чувашия. – 1991. – 19 ноября. – С. 3.

9. О наказах в период подготовки к выборам в Верховный Совет Чувашской АССР 24 февраля 1980 г.: Постановление Совета Министров Чувашской АССР №448 [Текст]. – С. 2–93.

10. О наказах избирателей, поступивших в период подготовки к выборам в Верховный Совет Чувашской АССР одиннадцатого созыва: Постановление Совета министров Чувашской АССР №500 [Текст]. – С. 4–93.

11. Титова И.В. Императивный мандат как фактор оптимизации работы советского депутата [Текст] / И.В. Титова // Проблемы модернизации России: история и современность: Сб. ст. – Чебоксары, 2011. – С. 194–195.

12. О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Челябинской области и губернатору Челябинской области: Закон Челябинской области от 10 января 2000 г. [Текст] // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. – 1999. – №4.

13. О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы: Закон Тюменской области от 18 июня 1998 г. (в ред. 27 октября 1998 г.) [Текст] // Сборник законов Тюменской области. – 1999. – Т. 1.

14. О наказах избирателей: Закон Новосибирской области от 22 декабря 2000 г. [Текст] // Советская Сибирь. – 2001. – 10 января.

15. Об организации работы с наказами избирателей в Малопургинском районе: Положение Удмуртской Республики от 16 ноября 2000 г. – Маяк, 2000. – 2 декабря.

16. О наказах избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и главе муниципального образования в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 3 №191-III [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fpa.su/regzakon/sacha-yakutiya/zakon-respubliki-sacha-yakutiya-ot-25-dekabrya-2003>

17. О наказах избирателей Самарской области: Закон Самарской области от 14 мая 2013 года №39-ГД [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rg.ru/2013/05/27/samara-zakon39-reg-dok.html>

18. Нижегородские коммунисты предлагают упорядочить указы избирателей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravdapfo.ru/news/nizhegorodskie-kommunisty-predlagayut-uporyadochit-nakazy-izbirateley>

19. Заключение Контрольно-счетной палаты Чувашской Республики на проект закона Чувашской Республики «О наказах избирателей депутатам Государственного Совета Чувашской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=108&id=1847907