

Л.А. Нудненко

Наказы избирателей в системе местного самоуправления России

Наказы избирателей являются одной из форм выражения воли и интересов местного сообщества, непосредственного участия граждан в управлении делами муниципального образования и общества, укрепления связей депутатов и избирателей. Будучи составной частью императивного мандата, они были конституционно признаны и повсеместно распространены в советский период истории России. Однако в период реформирования политической системы России, ликвидации местных Советов, формирования системы местного самоуправления они были забыты. В последнее время в отдельных регионах Российской Федерации наблюдается стремление реанимировать этот институт непосредственной демократии как на региональном уровне [1; 2], так и в системе местного самоуправления [3; 4]. Критически оценивая целесообразность института наказов избирателей в условиях рыночной экономики, вместе с тем считаем необходимым проанализировать правовую регламентацию понятия и механизма реализации этого института непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Поскольку практика реализации законодательства о наказах избирателей в системе местного самоуправления пока отсутствует, ограничимся анализом законодательства без практики его реализации.

Каковы признаки, характеризующие понятие наказа? Прежде всего, следует выяснить форму выражения наказа избирателей. Законы о наказах определяют их как поручение, предложение. Важнейшим признаком для признания предложений избирателей наказами является их общественная значимость. Их цель – улучшение деятельности органов местного самоуправления по вопросам экономического, социального и политического развития, удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей муниципального образования. В реализации наказов должно быть заинтересовано население всего избирательного округа или его части. Их выполнение не должно противоречить интересам местного сообщества муниципального образования.

Другими признаками наказов являются обоснованность и реальность осуществления, оп-

ределить которые призваны присутствующие на собраниях избирателей представители органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, при необходимости дающие присутствующим на собрании избирателям соответствующие разъяснения по внесенным предложениям.

Субъектами права вынесения наказов признаются избиратели, которые будут принимать или принимали участие в голосовании за (или против) определенного кандидата в депутаты. Адресат наказов – депутаты местных органов самоуправления и кандидаты в депутаты. При этом полагаем, что наказания могут высказываться уже зарегистрированным кандидатам в депутаты, имеющим особый правовой статус, установленный законодательством. Кандидат, не зарегистрированный окружной избирательной комиссией, не имеет юридических прав выступать в качестве кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления и, следовательно, получать от избирателей наказания.

Выборы в представительные органы местного самоуправления являются альтернативными. Они проводятся, если на одно депутатское место претендуют не менее двух кандидатов. Как быть с наказами избирателей, высказанными неизбранным кандидатам в депутаты? Ответ на этот вопрос в законодательстве отсутствует. Представляется, что следует признать такие наказания обязательными для избранного депутата, ибо они выражают волю избирателей округа, которую он будет представлять в выборном органе местного самоуправления.

Анализ ст. 2–6 Закона Новосибирской области «О наказах избирателей» позволяет считать адресатами наказов не только кандидатов в депутаты и депутатов, но и выборный орган местного самоуправления, членами которых являются депутаты, представляющие избирательный корпус муниципального образования. Если отдельные наказания избирателей округа обязательны для соответствующих депутатов, то совокупность наказов избирателей муниципального образования обязательна для всего представительного органа местного самоуправ-

ления. Доказательствами в пользу такого вывода являются утверждение плана мероприятий по выполнению наказов избирателей, постоянный контроль за их выполнением на сессии представительного органа местного самоуправления. Поэтому правомерен вывод, что вторичным субъектом, адресатом выполнения наказов избирателей является представительный орган местного самоуправления. Итак, наказы избирателей могут быть даны депутатам и представительным органам местного самоуправления и являются в одинаковой степени обязательными для них.

Условием признания предложений избирателей наказами является всесторонний обмен мнениями на собрании избирателей по поводу этих предложений с точки зрения их общественной значимости, целесообразности и реальности исполнения. Высказанные отдельными избирателями предложения, одобренные открытым голосованием простым большинством присутствующих на собрании, приобретают иное качество и переходят в категорию наказов, данных депутату и представительному органу местного самоуправления, членом которого является данный депутат.

Каковы сроки вынесения наказов? Законодательство субъектов РФ по-разному решает эту проблему. Если закон Тюменской области ограничивает период вынесения наказов избирательной кампанией, то Закон Новосибирской области «О наказах избирателей» такое ограничение не предусматривает. Согласно ст. 3 данного закона «предложения избирателей о наказах обсуждаются на сходах граждан, предвыборных собраниях избирателей, их встречах с кандидатами в депутаты, а также на собраниях избирателей при ежегодных отчетах депутатов о своей работе». Перечень мест изложения наказов избирателей позволяет сделать вывод, что избиратели вправе выносить наказы в течение всего срока полномочий депутатов и представительных органов местного самоуправления. Такое решение вопроса вполне закономерно и характерно для идеи императивного мандата, признанной законодательством Новосибирской области. Согласно концепции императивного мандата местное сообщество вправе выражать свою волю, определять основные направления деятельности органов местного самоуправления посредством наказов в течение всего срока их полномочий, а не только в период избирательной кампании.

С учетом изложенных признаков можно сформулировать следующее определение наказов избирателей. Наказы избирателей – одоб-

ренные собраниями избирателей, имеющие общественное значение, обоснованные и реально выполнимые предложения избирателей своим депутатам и представительному органу местного самоуправления, направленные на улучшение деятельности органов местного самоуправления по вопросам экономического, социального и культурного развития муниципального образования, обеспечения жизни и деятельности местного сообщества. Как институт непосредственной демократии наказы избирателей представляют совокупность правовых норм, закрепляющих признаки, характеризующие понятие наказов избирателей и порядок их реализации.

Анализ законов о наказах избирателей позволяет выделить 4 этапа их реализации:

1) учет, обобщение, составление плана мероприятий по выполнению наказов избирателей;

2) рассмотрение плана мероприятий и принятие решений об их исполнении на сессии представительного органа местного самоуправления. Финансовые средства, необходимые для реализации этого плана, предусматриваются в ежегодно утверждаемых бюджетах;

3) организация выполнения наказов избирателей администрацией соответствующего муниципального образования посредством заключения договоров с предприятиями, организациями, выступающими в качестве исполнителей наказов;

4) контроль за выполнением наказов избирателей со стороны депутатов и местных органов самоуправления.

Вызывает сомнение распределение обязанностей по предварительному изучению наказов избирателей законом Новосибирской области. Согласно ст. 5 названного закона ответственность за первый этап реализации выполнения наказов возложена на администрацию муниципального предприятия. В подготовке предложений по выполнению наказов избирателей принимают участие комитеты (комиссии) органов местного самоуправления, депутаты, которым даны наказы. Считаем, что распределение соответствующих обязанностей должно быть иным. Поскольку наказы даются депутатам и представительному органу местного самоуправления, то и работу по обобщению наказов, составлению плана мероприятий их выполнения должен возглавлять представительный орган местного самоуправления в лице своих комитетов и комиссий. Комитеты и комиссии вправе привлекать к подготовке заключения и плана мероприятий по финансированию и выполнению наказов избирателей администрацию.

Решение о принятии наказов избирателей к исполнению и план мероприятий по их выполнению принимаются на очередной сессии представительного органа местного самоуправления после его рассмотрения в соответствующих постоянных комиссиях.

Представительный орган местного самоуправления, исходя из интересов местного сообщества, с учетом материальных, трудовых и финансовых возможностей принимает решение, какие указы подлежат реализации в течение срока полномочий представительного органа местного самоуправления и какие должны реализовываться в перспективе.

Можно ли рассматривать принятие решения представительного органа местного самоуправления о плане мероприятий по выполнению наказов избирателей как утверждение наказов избирателей? Если исходить из такого тезиса, то логичным будет вывод, что указы, утвержденные собраниями избирателей, не являются в полном смысле указами, что они не обязательны для депутатов и представительных органов местного самоуправления. Думается, что такое мнение в корне неверно. Представительный орган местного самоуправления утверждает не указы избирателей, а одобряет план мероприятий по их выполнению. Указы являются обязательными для депутата и представительного органа местного самоуправления в целом с момента их одобрения собранием избирателей (открытым голосованием простым большинством голосов).

Закон Новосибирской области «О указах избирателей» в п. 3 ст. 6 допускает возможность принятия мотивированного решения о нецелесообразности выполнения отдельных наказов избирателей. Как можно соотносить содержание п. 3 ст. 6 указанного закона с тезисом, что представительный орган местного самоуправления не утверждает указы избирателей? Думается, что п. 3 ст. 6 Закона Новосибирской области «О указах избирателей» предусматривает возможность отклонения тех предложений, при обсуждении которых на собрании избирателей в силу объективных причин не были учтены такие признаки, как обоснованность, реальность выполнения, сочетание интересов избирателей округа с интересами всего местного сообщества муниципального образования.

Указы избирателей в соответствии с планом мероприятий по их выполнению учитываются при разработке проектов целевых программ и планов социально-экономического развития отдельных муниципальных образова-

ний и субъектов Российской Федерации в целом. Меры по выполнению наказов избирателей, связанных с выделением необходимых материальных, трудовых, финансовых ресурсов, предусматриваются в планах экономического и социального развития, целевых программах, в планах организаций, привлекаемых к исполнению наказов избирателей на договорной основе.

Для реализации планов мероприятий по выполнению наказов избирателей представительные органы местного самоуправления и администрации в ежегодно утверждаемых бюджетах предусматривают необходимые расходы.

Выполнение наказов избирателей организует администрация муниципального образования с участием соответствующего представительного органа местного самоуправления.

Контроль за выполнением наказов избирателей осуществляют соответствующие представительные органы местного самоуправления, администрации, депутаты. Закон Новосибирской области в ст. 9 предусматривает обязательное рассмотрение хода выполнения наказов избирателей не реже двух раз в год на сессиях представительного органа местного самоуправления, при рассмотрении отчета о выполнении планов социально-экономического развития, квартальных отчетов о ходе выполнения бюджетов. Так Юргинский городской Совет народных депутатов Кемеровской области в решении «Об организации работы с указами избирателей» от 24 июня 1999 г. обязывает администрацию города, предприятия, организации и должностные лица, обеспечивающие реализацию наказов избирателей, представлять ежегодно в городской Совет отчеты о ходе выполнения наказов избирателей по состоянию на 1 января, а также за созыв Совета (ст. 13) [5].

Итак, действующее законодательство субъектов России о указах избирателей нуждается в совершенствовании, которое возможно в следующих направлениях: признание адресатами наказов зарегистрированных кандидатов в депутаты, депутатов и представительных органов местного самоуправления; обязательность выполнения наказов, данных неизбранным кандидатам в депутаты по избирательному округу, для депутата, представляющего данный избирательный округ в представительном органе местного самоуправления; отсутствие ограничений в сроках вынесения наказов избирателей депутатам; признание ответственным за учет и составление плана мероприятий по выполнению наказов избирателей представительный орган местного самоуправления.

Литература

1.. См.: О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Челябинской области и губернатору Челябинской области: Закон Челябинской области от 10 января 2000 г. // Ведомости Законодательного Собрания Челябинской области. 1999. №4.

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

3. См.: О наказах избирателей: Закон Новосибирской области от 22 декабря 2000 г. // Советская Сибирь. 2001. 10 янв.

4. Об организации работы с наказами избирателей в Малопургинском районе: Положение Удмуртской Республики от 16 ноября 2000 г. // Маяк. 2000. 2 дек.

5. См.: Резонанс. 1999. 15 июля.