

И.И. Санжаревский,  
канд. социол. наук, г. Тамбов

## О трансформации системы наказов избирателей в современных условиях

В постсоветское время зачастую звучат предложения по восстановлению системы наказов избирателей в современном законодательстве России о выборах. И особенно они стали звучать на стыке столетий. Понятно, что современное поколение политиков и ученых было воспитано в советское время, и автор статьи не является исключением.

Например, в Законе Белгородской области от 14 февраля 2001 г. № 131 "О наказах избирателей" говорится, что закон "закрепляет организацию работы по выполнению наказов избирателей как одну из форм выражения и реализации воли и интересов населения, непосредственного участия граждан в управлении делами Белгородской области и общества". Закон Волгоградской области от 10 января 2002 г. № 61-ОД "О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и главе администрации Волгоградской области" гласит, что он "устанавливает порядок организации работы с наказами и обращениями (далее – наказами) избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и главе администрации Волгоградской области". Закон Новосибирской области от 29 декабря 2000 г. № 140-ОЗ "О наказах избирателей" "устанавливает порядок реализации конституционного права непосредственного участия граждан в Новосибирской области в управлении делами государства и общества посредством наказов избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления, территориальных Советов депутатов, областного Совета депутатов". Отдельно можно сказать о законах субъектов Российской Федерации, в которых сохранена система Советов народных депутатов или большинство ее элементов, например, Закон Смоленской области от 2 сентября 1997 г. № 29-з "О статусе депутата представительного органа местного самоуправления".

Анализ законодательства субъектов Федерации позволяет говорить о наличии системы наказов избирателей в областях, где сохранены признаки системы Советов народных депутатов. Также вызывает интерес и как возможное направление работы над

законопроектом – рассмотрение наказов избирателей как коллективных и индивидуальных обращений граждан.

В то же время современная политическая и юридическая наука говорит о системе наказов избирателей в истории российского права как о поручении избирателей своим депутатам в представительном органе власти, которые имеют общественное значение и одобрены в установленном порядке. Они являются одним из выражений принципа императивного мандата. Юридический фундамент наказов избирателей составляли нормы Конституции СССР 1977 г., конституций союзных и автономных республик.

Наказы избирателей вносились, как правило, в период избирательной кампании при встречах кандидатов в депутаты с избирателями. Принимались наказания избирателей открытым голосованием. У кандидата не было права отказаться от наказов, но в конце 80-х гг. законодательство предоставило ему такую возможность. Принятые наказания избирателей передавались кандидатом в исполнительный комитет местного Совета или Президиум исполкома Совета. Эти органы обобщали наказания избирателей, объединяли повторяющиеся и подготавливали план мероприятий по их реализации. Окончательное право принятия или отклонения имел соответствующий Совет народных депутатов и он же утверждал указанный план мероприятий. Таким образом, императивность наказов избирателей была относительной.

Противоположностью императивного мандата является свободный мандат, когда депутат представительного органа власти не связан наказами избирателей и не ответственен в своей деятельности перед ними. Соответственно отсутствует возможность досрочного отзыва депутата избирателями. Принцип свободного мандата применяется практически во всех демократических государствах. В соответствии с действующим законодательством отзыв не применяется для депутатов Государственной Думы. Отзыв депутатов представительных органов местного самоуправления может быть предусмотрен уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, императивный мандат в истории России применялся в период СССР на основе положений Конституции СССР (1977 г.), когда органы исполнительной власти были подчинены представительному органу власти (исполнительный комитет Совета народных депутатов); в условиях прин-

ципа разделения ветвей власти на основе Конституции Российской Федерации (1993 г.) в практику вошел принцип свободного мандата.

В 2002 г. депутаты Тамбовской областной Думы выступили с предложениями введения такого закона на территории Тамбовской области. В преамбуле законопроекта "О наказах избирателей депутатам Тамбовской областной Думы и главе администрации Тамбовской области" отмечено, что в нем устанавливается "порядок реализации конституционного права – непосредственного участия граждан Тамбовской области в управлении делами государства". Но это, фактически, является вторжением в сферу компетенции Федерации, которая через Конституцию и федеральные законы определяет конституционные права граждан и порядок их реализации. В совместном ведении Федерации и субъекта Федерации находится только защита конституционных прав граждан.

При этом в статье 1 законопроекта делаются ссылки на Конституцию Российской Федерации, Федеральные законы "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Устав (Основной Закон) Тамбовской области. Но в них нет положений о возможности введения системы наказов избирателей депутатам представительных органов власти и местного самоуправления.

Введение в области системы наказов избирателей вступает в противоречие с принципом разделения ветвей власти. Получение наказов избирателей кандидатами в депутаты, а затем и депутатами (в случае избрания), формирование на их основе "плана мероприятий" по выполнению наказов избирателей является фактическим поручением органа законодательной власти органу исполнительной власти, а также прямым участием депутатов областной Думы в исполнительной деятельности – контроль реализации "своих собственных" наказов. Возникает вопрос: как может отдавать приказы депутат, избранный от одного района области, главе администрации области, избранному всем населением области? Это также может повлечь за собой снижение качества законотворческой деятельности областной Думы с увеличением степени вероятности лоббирования того или иного наказа избирателя или группы избирателей.

В настоящее время данная ситуация, в случае принятия законопроекта, может усугубиться ввиду того, что изменено федеральное законодательство об участии в выборах политических партий и о формировании органов представительной власти субъектов Федерации. Представительный орган власти теперь должен формироваться преимущественно по пропорциональной системе, а не мажоритарной. Депутаты, избираемые по партийным спискам, будут иметь фактически свободный мандат, и они не будут связаны обязательствами по выполнению наказов избирателей в той степени, в какой связаны депутаты, избираемые по мажоритарной системе и имеющие императивный мандат.

Подводя итог, необходимо отметить, что в основу законопроектов и законов положена недостаточно юридически обоснованная концепция наказов избирателей, базирующаяся на положениях Конституции СССР, но не Конституции Российской Федерации; законотворческая и политическая деятельность по реализации наказов избирателей требует тщательной юридической проработки бюджетных, административно-правовых, социально-политических подходов и механизмов реализации обращений избирателей (как личных, так и коллективных) к депутатам областной Думы и главе администрации области.

*О.В. Суrowова,  
канд. полит. наук, г. Саратов*

### **Электоральные процессы как фактор политической социализации личности**

Процесс функционирования механизма политической социализации действует на нескольких уровнях взаимодействия человека и политической системы. Важнейшую роль в этом процессе играет участие индивида в формировании властных органов в ходе выборов.

В современном обществе процесс политической социализации начинается с раннего детства и продолжается практически всю жизнь. Вместе с тем, особую значимость имеет период достижения 18 лет, когда юноши и девушки получают возможность не только формального подтверждения своей гражданственности и правомочности, но и практического участия в политике. Именно в этот период для многих индивидов начинается переход от первичной ко вторич-