

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Научная статья
УДК 342.34
DOI 10.18101/2658-4409-2022-4-5-10

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАКАЗОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© **Васюткин Николай Ефремович**
старший преподаватель
nickvas1985@mail.ru

© **Цымпилова Александра Цыденжаповна**
магистрант 2-го курса
aleksa.tsyrendashieva94@mail.ru

Бурятский государственный университет имени Доржи Банзарова
Россия, 670000, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, 6

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования института наказа избирателей в субъектах Российской Федерации. По итогам анализа федерального законодательства делается вывод о том, что субъекты Российской Федерации наделены широкой самостоятельностью по правовому регулированию данной формы непосредственной демократии на региональном уровне. Проведено исследование развития регионального законодательства о наказах избирателей, приведена статистика принятия и отмены законов о наказах избирателей в регионах. Авторы отмечают о том факте, что большое количество законов о наказах избирателей были приняты в 2000-е годы. По итогам исследования предложено принять «рамочный» федеральный закон о наказах избирателей, который мог бы дать существенный импульс в развитии и распространении данного института на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: демократия, форма непосредственной демократии, мандат депутата, институт наказов избирателей, наказания избирателей

Для цитирования

Васюткин Н. Е., Цымпилова А. Ц. Правовое регулирование наказов избирателей в субъектах Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. Вып. 4. С. 5–10

Появление института наказа избирателей берет начало с возникновения депутатского мандата, когда избиратели давали своим представителям поручения, в которых выражалась воля избирателей по тем или иным законодательным и политическим вопросам [1, с. 474]. Данный институт являлся основным элементом императивного мандата, согласно которому депутат был ограничен требованием безусловного исполнения наказов избирателей. И будучи составной частью императивного мандата, наказания избирателей были конституционно признаны со-

ветским государством и повсеместно распространены в советский период истории России [3, с. 237; 5].

Институт наказа избирателей получил развитие в советский период в нашем государстве, проводились достаточно серьезные научные исследования, имелась хорошая законодательная база и богатая правоприменительная практика. Необходимо отметить, что за вековую историю развития данного института произошла трансформация наказов избирателей. В частности, в конце 80-х годов советским законодателем было принято решение о возможности отклонения наказов избирателей парламентами [6, с. 353]. В современный период развития российского государства произошел переход от концепции императивного мандата к свободному мандату депутата, который также повлиял на развитие института наказа избирателей в Российской Федерации.

Если анализировать положения федерального законодательства, устанавливающие и регулирующие правовой статус депутатов региональных парламентов, а также консультативные институты непосредственной демократии, то можно сделать несколько выводов. Во-первых, федеральное законодательство не регламентирует институт наказов избирателей. Во-вторых, субъекты Российской Федерации наделены широкой самостоятельностью по правовому регулированию данной формы непосредственной демократии на региональном уровне. Данное обстоятельство привело к различным моделям наказов избирателей и к подходам их реализации в регионах.

По итогам исследования открытых данных в Интернете и справочно-правовых системах Э. В. Алимов отмечает, что в Российской Федерации в том или ином виде наказания избирателей упоминаются и используются как минимум в 75 регионах [2, с. 44].

В настоящее время институт наказов избирателей более активно используется на муниципальном уровне, где в основном и сконцентрированы волнующие избирателей вопросы и проблемы — это благоустройство территории, жилищно-коммунальные вопросы и т.д. В то же время необходимо отметить, что и на региональном уровне институт наказов избирателей достаточно актуален.

По состоянию на 22 ноября 2022 года на региональном уровне наказания избирателей нормативно закреплены в 33 субъектах Российской Федерации — Республике Адыгея, Алтай, Бурятия, Карачаево-Черкессия, Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Крым, Удмуртская Республика, Камчатский край, Краснодарский край, Архангельская, Белгородская, Владимирская, Воронежская, Ивановская, Курская, Ленинградская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Псковская, Самарская и Тюменская области, город Санкт-Петербург, Еврейский автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ.

В графике 1 отображен период принятия в субъектах Российской Федерации законов, устанавливающих и регулирующих институт наказов избирателей. По итогам анализа времени принятия региональных законов о наказаниях избирателей можно сделать вывод о возрождении института наказов избирателей в период 2000-х годов, когда было принято шестнадцать законов в регионах.

На наш взгляд, данное обстоятельство было связано с необходимостью развития консультативных институтов непосредственной демократии на фоне возрастания недоверия к императивным институтам непосредственной демократии (выбо-

ры), а также непопулярности концепции свободного мандата депутата, которая не предполагает тесного взаимодействия депутатского корпуса с избирателями.

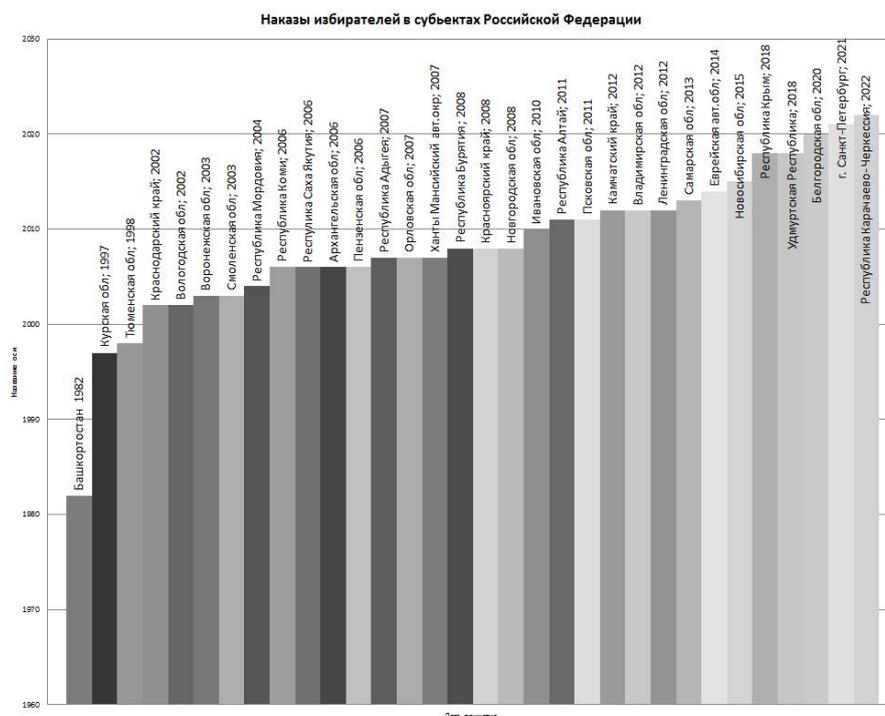


График 1. Принятие региональных законов о наказах избирателей

По итогам анализа регионального законодательства необходимо отметить, что в период с 1990 до 2022 г. в шести субъектах Российской Федерации были отменены законы, предусматривающие институт наказов избирателей, — Челябинская, Нижегородская, Амурская и Астраханская области, Приморский край и Республика Чувашия (смотрите график 2).

В субъектах Российской Федерации депутаты региональных парламентов активно поднимают вопрос о необходимости возрождения института наказов избирателей. Например, в 2013 году на заседании Законодательного собрания Нижегородской области был рассмотрен законопроект Нижегородского регионального отделения (НРО) КПРФ «О наказах избирателей», который в последствии был не поддержан (13 депутатов проголосовали — за, против — 22, воздержались 4). Причину такого решения депутаты обозначили в возможном попадании по предмету наказов избирателей в ведение федерации или местного самоуправления [8].

В 2020 г. на основании проделанного анализа обращений граждан депутатами Тульской областной Думы Сергеем Гребенчиковым и Андреем Мазовым на заседании Тульской областной Думы 7 созыва был внесен законопроект «О наказах избирателей депутатам Тульской областной Думы» (первое чтение), однако данный законопроект был отклонен в виду необходимости ежегодного отчета о проделанной работе по наказам перед избирателями.

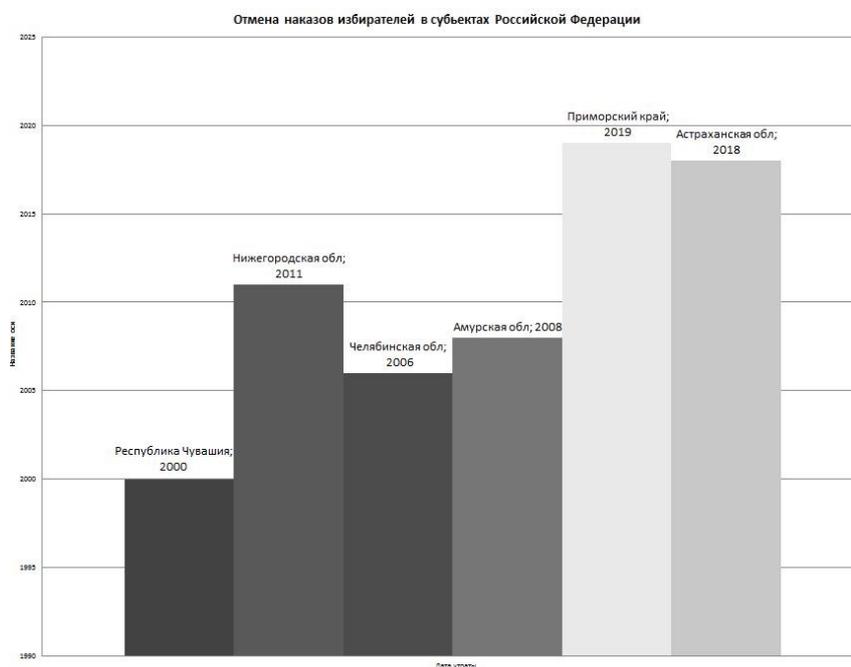


График 2. Отмена региональных законов о наказах избирателей

Тем не менее, в последние годы наблюдается возрождение института наказов избирателей в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Например, в 2022 году приняты законы Астраханской области и Республики Карачаево-Черкессия о наказах избирателей. В 2021 году в городе Санкт-Петербург был принят Закон Санкт-Петербурга от 09.08.2021 N 379-87 «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Примечательно, что предметом наказов избирателей является предложение избирателей по вопросам изменения федерального или регионального законодательства.

Данный подход существенно меняет современный подход к предмету наказов избирателей. В частности, на сегодня многие ученые определяют предмет наказов избирателей, как решение коммунальных, так и хозяйственных вопросов. Хотя у наказов избирателей имеется хороший законотворческий потенциал, позволяющим гражданам вносить законодательные идеи своим депутатам путем реализации наказов избирателей [4, с. 32].

Анализируя региональное законодательство, закрепляющее и регулирующее институт наказа избирателей можно выделить два варианта.

Первый вариант законодательного регулирования предусматривает закрепление отдельных правовых норм в региональных законах о правовых статусах депутатов — в Курской, Тюменской, Архангельской, Пензенской, Орловской, Новгородской, Новосибирской, Ивановской, Владимирской, Ленинградской и Самарской области, Республики Коми, Удмуртия, Саха-Якутия, Бурятия, Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкессия, Крым и Ханты-Мансийском автономном округе.

На наш взгляд, данный вариант законодательного регулирования института наказов избирателей имеет недостаток. Как правило, в данных законах институт

наказов избирателей посвящается несколько статей, устанавливающие понятие наказа избирателей, общие требования по реализации наказов избирателей. Данный вариант не позволяет детально урегулировать механизм реализации наказов избирателей, тем более, закрепить гарантии реализации прав граждан, механизм общественного контроля и т.д.

Большинство субъектов Российской Федерации приняли специальные законы по наказам избирателей — Краснодарский и Камчатский края, Белгородская, Воронежская и Псковская области, Республика Мордовия и Еврейская автономная область и т. д.

В 2018 году на Заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации депутатом Государственной Думы С. М. Катасоновым был внесен на рассмотрение законопроект «О наказах избирателей в Российской Федерации». Однако Правительство Российской Федерации не поддержало данный законопроект по причине того, что депутат должен представлять интересы жителей регионов и принимать системные законодательные решения для всей страны.

Иными словами, орган исполнительной власти напомнил парламентариям о том, что в Российской Федерации действует концепция свободного мандата. Законопроект предусматривал возможность направления наказов, в том числе, политическим партиям, что не соответствует правовой природе наказа избирателей, которая предполагает, что они могут быть адресованы только депутатам либо кандидатам в депутаты. По вышеуказанным причинам в декабре 2019 г. нижней палатой парламента был отклонен данный проект федерального закона [8].

Институт наказов избирателей является достаточно эффективным механизмом взаимодействия между избирателями и депутатским корпусом, позволяющим последним оперативно реагировать на проблемы избирателей. На сегодня имеется необходимость развития данного института непосредственной демократии на региональном и муниципальном уровнях. В этой связи актуализируется вопрос о принятии «рамочного» федерального закона о наказах избирателей.

Литература

1. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: Инфра-М, 2014. Т. 1, 863 с. Текст: непосредственный.
2. Алимов Э. В. Проблемы реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 42–53. Текст: непосредственный.
3. Васюткин Н. Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 2. С. 236–242. Текст: непосредственный.
4. Васюткин Н. Е. К вопросу о реализации гражданами законодательных идей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2021. № 4. С. 29–34. Текст: непосредственный.
5. Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). Москва: Формула права, 2006. 384 с. Текст: непосредственный.
6. Саидова М. З. К вопросу об институте наказов избирателей как одном из проявлений представительной и непосредственной демократии // Евразийский юридический журнал. 2017. № 9(112). С. 352–353. Текст: непосредственный.

7. Филиппова Е. Понятие «наказы избирателей» в законодательстве не появится // Парламентская газета. 2019. 13 февраля. URL: <https://www.pnp.ru/politics/ponyatie-nakazy-izbirateley-v-zakonodatelstve-ne-poyavitsya.html> (Дата обращения: 01.22.2022). Текст: электронный.

8. Швецова И. Комитет Заксобрания Нижегородской области по госвласти не поддержал законопроект о наказах избирателей // НИА «Нижний Новгород». 2013.18 сентября. URL: <https://www.niann.ru/?id=439685> (Дата обращения: 01.12.2022). Текст: электронный.

Статья поступила в редакцию 02.12.2022; одобрена после рецензирования 09.12.2022; принята к публикации 14.12.2022.

LEGAL REGULATION OF VOTER ORDERS
IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Nikolai E. Vasyutkin
Senior Lecturer
nickvas1985@mail.ru

Alexandra Ts. Tsympilova
2nd year master's student
aleksa.tsyrendashieva94@mail.ru

Dorzhi Banzarov Buryat State University
Russia, 670000, Ulan-Ude, st. Sukhbaatar, 6

Abstract. The article deals with the issues of legal regulation of the institution of voter punishment in the constituent entities of the Russian Federation. Based on the results of the analysis of federal legislation, it is concluded that the subjects of the Russian Federation are endowed with broad independence in the legal regulation of this form of direct democracy at the regional level. A study of the development of regional legislation on voter orders has been carried out, statistics on the adoption and abolition of laws on voter orders in the regions have been given. The authors note the fact that a large number of voter mandate laws were passed in the 2000s. Based on the results of the study, it was proposed to adopt a “framework” federal law on voter orders, which could give a significant impetus to the development and dissemination of this institution at the regional and municipal levels.

Keywords: democracy, the form of direct democracy, the mandate of the deputy, the institution of the instructions of voters, the instructions of voters.

For citation

Vasyutkin N. E., Tsympilova A. Ts. Legal regulation of voter orders in the subjects of the Russian Federation. Bulletin of the Buryat State University. Law.2022; 4: 5–10 (In Russ.).

The article was submitted 02.12.2022; approved after reviewing 09.12.2022; accepted for publication 14.12.2022.