Проблемы реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации

АЛИМОВ Эмиль Ваизович, младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

Россия, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

В последнее время наблюдается повышение научного интереса к тематике наказов избирателей в Российской Федерации, однако на данный момент отсутствуют работы, посвященные общему анализу проблем реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации. По мнению автора, институт наказа избирателей имеет большой потенциал в качестве инструмента прямой демократии и эффективного механизма аккумуляции нужд и интересов избирателей.

Цель статьи — выявить актуальные проблемы функционирования института наказа избирателей в субъектах Российской Федерации. Для этого решаются задачи по выявлению политико-правовых, организационно-технических, финансовых и социально-культурных проблем в области реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации.

Методы исследования: диалектический, системный, сравнительно-правовой, нормативный и др.

Выводы: правовое регулирование наказов избирателей осуществляется на основе опережающего правового регулирования; на уровне субъектов Федерации отсутствует единый подход к правовому регулированию наказов избирателей; не обеспечивается участие избирателей в полноценном сопровождении наказов с момента их инициирования до момента информирования об исполнении.

Ключевые слова: наказ избирателей, проблемы реализации, императивный мандат, избиратели, прямая демократия, депутат.

Для цитирования: Алимов Э. В. Проблемы реализации наказов избирателей в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 42—53. DOI: 10.12737/jrl.2019.10.4

Problems of Implementation of Voters' Orders in the Constituent Entities of the Russian Federation

E. V. ALIMOV, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation

E-mail: const@izak.ru

The article is devoted to the analysis of problems of implementing the voters' orders (instructions) in the constituent entities of the Russian Federation. Despite the intensification of scientific attention to the subject of voter orders in the Russian Federation, there are currently no works devoted to a general analysis of problems of the implementation of voters' orders in the constituent entities of the Russian Federation. The need for an integrated approach to this problem led to writing this article. With the help of the theory and legal regulation, the author concludes that the voters' order is acceptable in the modern democracy. The voters' order has great potential as an institution of direct democracy and an effective mechanism for accumulating voters' needs and interests.

The purpose of this article is to identify actual problems of functioning of the institution of voters' orders in the federal subjects of the Russian Federation. To achieve this, the author identifies the following tasks: identification of political and legal, organizational, technical, financial and socio-cultural problems in the implementation of voters' orders in the federal subjects of the Russian Federation.

The methodological basis of this scientific work consisted of dialectic, systemic, comparative legal, regulatory and other methods of knowledge.

As a result of the study of this topic, the author came to the following conclusions. Firstly, the legal regulation of voters' orders is carried out based on advanced legal regulation. Secondly, at the level of the constituent entities of the Federation there is no uniform approach to the legal regulation of voters' orders. Thirdly, the voters' role in the full support of voters' orders is ignored from the moment of their initiation to the moment of informing about the fulfillment, etc.

Keywords: voters' order, problems of implementation, imperative mandate, voters, direct democracy, representative.

For citation: Alimov E. V. Problems of Implementation of Voters' Orders in the Constituent Entities of the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 42—53. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.10.4

Традиционно главными институтами прямой демократии в Российской Федерации признаются выборы и референдум. Вместе с тем в настоящее время нормативно закреплён ряд иных форм народовластия на региональном и местном уровнях власти. Наиболее активное развитие как в плане динамики регионального и местного правового регулирования, так и в части практики реализации, а также популяризации в обществе в последнее время получил именно институт наказа избирателей¹.

По состоянию на 1 января 2019 г. на региональном уровне наказа избирателей нормативно закреплены в 29 субъектах РФ² (без учета Нижегородской области, в которой в нару-

шение ст. 16 Закона Нижегородской области от 12 октября 2011 г. № 150-З «О статусе депутата Законодательного Собрания Нижегородской области» наказа не применяются и депутаты отказываются принимать специальный закон о наказах³). Отметим, что наказа избирателей нормативно закреплены в некоторых муниципальных образованиях в 41 субъекте РФ⁴, в которых отсутствует региональное законодательное регулирование по данному вопросу. Кроме того, по меньшей мере

¹ См.: Мазаев В. Д. Предметность в отношениях «депутат — избиратель» // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12; Клычев Р. А. «Наказ избирателя» как институт народовластия в Российской Федерации: теоретико-конституционный аспект // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4; проект федерального закона № 402517-7 «О наказах избирателей в Российской Федерации».

² Архангельская, Белгородская, Владимирская, Воронежская, Еврейская автономная, Ивановская, Калужская, Курская, Ленинградская, Новгородская, Новосибирская, Орловская, Пензенская, Псковская, Самарская, Смоленская, Тюменская области, Камчатский край, Краснодарский край, Приморский край, республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Крым, Мордовия, Саха (Якутия), Тыва, Удмуртская Республика, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра.

³ См. об этом: Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей государствами постсоветского пространства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4. С. 62—63; Нижегородское Заксобрание не поддержало законопроект НРО КИРФ «О наказах избирателей». URL: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=227717> (дата обращения: 04.02.2019).

⁴ Амурская, Брянская, Иркутская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Рязанская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Челябинская, Ярославская области, г. Севастополь, республики Башкортостан, Карелия, Коми, Северная Осетия — Алания, Татарстан, Хакасия, Алтайский край, Ставропольский край, Пермский край, Забайкальский край, Хабаровский край, Ненецкий автономный округ, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Чувашская Республика — Чувашия, Ямало-Ненецкий автономный округ.

в пяти субъектах РФ (Костромская область, Красноярский край, Республика Калмыкия, Республика Марий Эл, Ульяновская область) наказы избирателей применяются на практике, условно говоря, в инициативном порядке, так как отсутствует соответствующее нормативное регулирование⁵.

Соответственно, на основе открытых данных в Интернете и справочно-правовых системах можно сделать вывод, что в том или ином виде наказы избирателей используются как минимум в 75 субъектах РФ.

Проблемы реализации наказов избирателей можно дифференцировать по различным критериям: по сфере общественной жизни; стадиям (правовым процедурам), сопровождающим рассматриваемый институт народовластия; субъекту, задействованному в данных отношениях, и т. п. Для выявления актуальных проблем в области реализации наказов избирателей в субъектах РФ необходим комплексный

подход, что, по нашему мнению, обуславливает их деление на политико-правовые, организационно-технические, финансовые, социально-культурные.

Общими проблемами правового регулирования наказов избирателей в субъектах РФ являются следующие:

1) отсутствие каких-либо специальных норм федерального законодательства о наказах избирателей, при этом наказы не запрещены. В связи с этим интерес представляет Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 мая 1982 г. «Об утверждении Положения об организации работы с наказами избирателей в РСФСР», который не был признан утратившим силу, но не применяется. Полагаем, данный нормативный акт может применяться в части, не противоречащей действующему законодательству;

2) наказы избирателей регулируются на основе так называемого опережающего правового регулирования (по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), что вытекает из ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 32, п. «б» и «н» ч. 1 ст. 72, ч. 2 ст. 76 Конституции РФ. По аналогии с другой составляющей императивного мандата — институтом отзыва избирателями депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица (далее — отзыв) институт наказа избирателей может быть закреплён на региональном уровне до принятия соответствующего федерального закона⁶. Иное

⁵ См., например: Как будут выполняться наказы избирателей? URL: http://www.kosoblduma.ru/press/article/Kak_budut_vypolnitsia_nakazy_izbiratelei.html (дата обращения: 04.02.2019); решение Норильского городского Совета депутатов Красноярского края от 20 ноября 2018 г. № 9/5-208 «Об утверждении отчета о деятельности Норильского городского Совета депутатов за период 2017—2018 годов»; Депутаты и избиратели будут чаще встречаться. URL: http://www.gorod-elista.ru/napravleniya-deyatelnosti/antikorrupsionnaya-deyatelnost/publikatsii-v-gazete-elistinskaya-panorama-za-2015-god/3362/?sphrase_id=10636 (дата обращения: 04.02.2019); Выполняя наказы избирателей. URL: <http://parliament.mari.ru/2010/02/160210.html> (дата обращения: 04.02.2019); Анатолий Бакаев: «капитальный ремонт канадской средней школы войдет в наказы избирателей». URL: <http://www.zsuo.ru/novosti/13011-anatolij-bakaev-kapitalnyj-remont-kanadejskoj-srednej-shkoly-vojdut-v-nakazy-izbiratelej.html> (дата обращения: 24.02.2019).

⁶ В постановлении КС РФ от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» было отмечено, что установление в законах субъектов РФ института отзыва до принятия такого федерального закона не нарушает предусмотренное Конституцией РФ разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами госу-

означало бы ограничение конституционных принципов народовластия и федерализма;

3) различные подходы к нормативному правовому регулированию и практике реализации наказов избирателей;

4) в некоторых субъектах РФ наказы избирателей осуществляются на основе распорядительных актов⁷;

5) как было отмечено ранее, в ряде субъектов РФ наказы применяются в инициативном порядке без соответствующего нормативного регулирования, что свидетельствует о применении саморегуляции в данном вопросе. Саморегулирование, а также возникновение позитивных отклонений в праве возможно не только в частноправовой, но и в публично-правовой сфере в системе демократической организации власти⁸. Субъекты данных отношений выработали практику действий, руководствуясь общими положениями нормативных правовых актов, направленных на реализацию законной воли избирателей, выраженной в наказах;

6) игнорирование избирателей в вопросах их участия в правовых процедурах, сопутствующих наказам.

Парадоксально, что федеральный законодатель не урегулировал общественные отношения в области наказов избирателей, хотя они нор-

дарственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина.

⁷ См., например, распоряжение Губернатора Омской области от 5 декабря 2003 г. № 646-р «О плане основных мероприятий по выполнению наказов избирателей»; распоряжение Правительства Республики Карелия от 25 марта 2010 г. № 112р-П «О выполнении первоочередных наказов избирателей, поступивших в период избирательной кампании в органы местного самоуправления 2009 года».

⁸ См.: Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014. С. 259.

мативно закреплены на региональном уровне более чем в трети субъектов РФ. При этом институт отзова по факту в России не применяется, но на федеральном уровне закреплён.

Отсутствие законодательной воли к правовому закреплению наказов путем принятия федерального закона, по всей видимости, обусловлено рядом политических причин.

Во-первых, до последнего времени сохраняется противоречивое восприятие наказов избирателей в общественно-политическом пространстве. Так, ряд ведущих отечественных правоведов считают, что наказы избирателей ограничивают парламентаризм и только свободный мандат отвечает принципам современной представительной демократии⁹.

Полагаем, что депутат может отстаивать свою точку зрения в условиях императивного мандата в демократическом государстве. Это вытекает из принципов идеологического и политического плюрализма, свободы слова. Депутат вправе обсуждать инициативы избирателей, критиковать те или иные наказы, оспаривать их законность и обоснованность. Но в любом случае он как их представитель должен аргументировать им свою позицию и быть готовым понести политическую ответственность за свои действия. Не ясно, почему и каким образом депутат, проводивший избирательную кампанию на территории определенного избирательного округа, впоследствии выбранный избирателями данного округа, осуществляющий полномочия на территории этого же округа, вдруг представляет интересы всей нации в данном округе (!). К тому же, по мнению сто-

⁹ См., например: Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 230; Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М., 2011. С. 91; Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9. М., 2018. С. 440.

ронников свободного мандата, парадоксальным образом депутат в один момент после получения мандата должен устраниться от своих избирателей, с которыми он вел диалог на стадии предвыборной кампании и которым давал предвыборные обещания, и одновременно получить комплекс знаний и компетенций, необходимый для учета интересов и нужд всех слоев общества (всех граждан) на всей территории страны (региона).

Во-вторых, в политическом смысле принятие отмеченного федерального закона не просто официально утвердит высокое значение данного института народовластия, но и задаст соответствующий вектор развития всей отечественной представительной и непосредственной демократии. Полагаем, что это приведет к закреплению обязанности уполномоченных региональных и местных органов публичной власти по работе с наказами избирателей, а также к применению мер юридической и политической ответственности к тем, кто не будет справляться с ней.

С точки зрения сопоставления советских наказов избирателей и современных региональных можно сделать два основных замечания. С одной стороны, современные региональные акты используют в значительной степени схожие формулировки и общую концепцию понимания наказов избирателей, которые были разработаны в советское время. Так, переключались формулировки о целях принятия наказов — удовлетворение материальных, духовных потребностей населения, а также многие процедурные элементы реализации. Осталось неизменным положение о главной роли представительного органа в вопросах утверждения наказов, их финансирования и контроля. Можно сделать вывод, что второстепенная роль избирателей в данных процессах также «унаследована» из советского прошлого, где отсутствие идео-

логического и политического плюрализма, а также некоторых иных прав и свобод было продиктовано авторитарными условиями функционирования государства на всех уровнях власти и политической системы страны в целом. По этой причине различные формы демократии, в том числе наказания, не могли обеспечивать в полной мере самостоятельность населения в решении вопросов местного значения, а являлись, по сути, эффективно управляемыми формами реализации политики партии в области государственного, социально-культурного строительства, в хозяйственной сфере, а также по кадровым вопросам¹⁰.

В текущий момент является необоснованным игнорирование возможностей избирателей по полноценному сопровождению наказа с момента его инициирования до момента информирования о его исполнении. Полагаем допустимым для избирателей законодательно предусмотреть следующие права: свободно обсуждать и принимать открытым голосованием любой проект наказа на инициативных собраниях, в том числе с привлечением экспертов, представителей органов публичной власти, должностных лиц и др., не только по хозяйственно-бытовым вопросам; присутствовать представителю(ям) избирателей, принявших наказ, на собраниях представительного органа по утверждению наказов с правом получить письменный мотивированный ответ о возможности или невозможности исполнить наказ; регулярно получать информацию о ходе исполнения наказов избирателей; иметь право инициировать процедуру отзыва в отношении уполномоченного депутата или выборного должностного лица в случае неисполнения им обязанности по работе с наказами.

¹⁰ См.: Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография. М., 2017. С. 17.

Обратим внимание, что в современной российской региональной нормативной и правоприменительной практике активно используется механизм содействия крупных парламентских политических партий (в основном Всероссийской политической партии «Единая Россия») в вопросах реализации наказов избирателей¹¹. При этом граждане и иные организации (как коммерческие, так и некоммерческие) обычно не принимают значимого участия в данных процессах.

С другой стороны, многие субъекты РФ в ряде значимых вопросов отходят от советской модели наказов избирателей, что выражается в следующем:

1) в некоторых субъектах РФ процедуры обсуждения и принятия избирателями наказов на собраниях сведены к минимуму либо вовсе отменены (наказы принимаются в порядке обращений к депутатам или политическим партиям либо на встречах депутатов с избирателями), что уже не позволяет говорить о полноценном функционировании института прямой демократии в данном случае;

2) институт отчета депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица перед избирателями (далее — отчет) обычно подменяется различными видами информирования избирателей о проделанной работе;

3) отсутствует корреспондирующий институт наказа избирателей институт отзыва, что в совокупности с отмеченной выше подменой института отчета значительно понижает эффективность реализации наказов;

4) указы избирателей по своему содержанию, а порой и правовому регулированию становятся во многом синонимичными обращениям граждан (так, применяются формулировки «предложение», «обращение», «пожелание» избирателей) и др.

Вместе с тем, если в случае с рекомендательными (консультативными) институтами прямой демократии необходимо лишь выявить позицию граждан относительно того или иного вопроса, императивные институты, в том числе наказ избирателей, должны предусматривать, помимо выявления позиции, ее практическое осуществление. Предложение как разновидность обращения граждан имеет рекомендательный характер, а наказ предполагает обязанность депутата исполнить принятое решение избирателей. Поэтому необоснованной является позиция тех авторов, которые считают наказ избирателей видом обращений граждан, а не самостоятельным императивным институтом прямой демократии¹², поскольку она способствует подмене правовой природы данного института народовластия, принижению его самостоятельности и значимости.

Анализ законодательства и правоприменительной практики субъектов РФ позволяет выявить следующие основные организационно-технические проблемы реализации наказов избирателей в субъектах РФ¹³:

1) не сформированы общие положения и принципы в вопросах си-

¹¹ См.: В Ульяновской области принят меморандум о сотрудничестве между региональным Правительством и УРО ВПП «Единая Россия» в сфере исполнения наказов избирателей. URL: <https://ulgov.ru/news/regional/2017.01.10/45434> (дата обращения: 22.02.2019); «Единая Россия» в Хабаровском крае соберет указы избирателей. URL: <https://regnum.ru/news/2575248.html> (дата обращения: 22.02.2019).

¹² См.: Капранова Ю. В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: вопросы теории // Юристъ-правоведъ. 2018. № 2. С. 160; Карасев А. Т., Савоськин А. В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1. С. 49 и др.

¹³ Подробнее см.: Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 100—169.

стематизации, обобщения и планирования исполнения наказов избирателей. В зависимости от избранного регионом подхода данные задачи выполняют различные субъекты. В планах мероприятий по реализации наказов избирателей зачастую указывается лишь общая информация (содержание наказов, их исполнители, сроки) без конкретизации предполагаемых решений;

2) не уделяется большого внимания формированию методических справочных материалов по работе с наказами избирателей, составлению аналитических отчетов, иных научно-практических исследований и рекомендаций в данной области;

3) в большинстве субъектов РФ отсутствует систематический мониторинг исполнения наказов избирателей. При этом, например, в Новосибирской и Орловской областях ведется краткий мониторинг и статистика исполнения наказов, что отражается в ежегодных отчетах. Полагаем, что такой мониторинг как на федеральном, так и региональном уровне необходим, поскольку покажет динамику исполнения наказов, выявит возможные проблемы;

4) как было отмечено ранее, федеральный центр практически не оказывает значимого содействия регионам в области реализации наказов избирателей, что нельзя признать обоснованным. Отсутствуют правовые аргументы, препятствующие участию депутатов Государственной Думы (в своем избирательном округе), федеральных органов государственной власти и должностных лиц в контроле за исполнением наказов избирателей в субъектах РФ.

Отсутствие закрепления таких правовых механизмов на федеральном уровне на данный момент приводит к практике, когда граждане в силу сложившейся негативной в их регионе социально-экономической, экологической ситуации, постоянного игнорирования их реальных нужд и интересов со стороны органов власти и должностных лиц

вынуждены собираться на митинги¹⁴, обращаться к Президенту РФ, Председателю Правительства РФ для оказания содействия в решении острых проблем, связанных, например, с функционированием градообразующих предприятий¹⁵;

5) налаженное взаимодействие между региональными и местными органами публичной власти во многом влияет на эффективность реализации наказов, однако в большинстве субъектов РФ такое сотрудничество носит формальный характер и сводится в основном к исполнению местными органами власти региональных наказов, касающихся избирательного округа соответствующего муниципального образования;

6) развитие современных информационных технологий и их активное использование в повседневной жизни требуют соответствующих нововведений в практику реализации публичных институтов, в том числе института наказа избирателей, чего на данный момент практи-

¹⁴ См.: В Волоколамске прошел митинг против свалки «Ядрово». URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/05/05/768681-miting-protiv-yadrovo> (дата обращения: 22.02.2019); В Архангельской области прошли митинги против свалок московского мусора. URL: <https://newizv.ru/news/society/02-12-2018/v-arhangelskoy-oblasti-proshli-mitingi-protiv-svalok-moskovskogo-musora> (дата обращения: 22.02.2019); В Шимске состоялся митинг против оптимизации больницы. URL: <https://vnovgorode.ru/obshchestvo/21148-v-shimske-sostoyalsya-miting-protiv-optimizatsii-bolnitsy.html> (дата обращения: 22.02.2019).

¹⁵ См.: Градообразующее предприятие города Саянска остановило работу. URL: <https://ria.ru/incidents/20160316/1390696414.html> (дата обращения: 22.02.2019); «Надемся только на Президента...». URL: <http://gazeta-curierru/news/147> (дата обращения: 22.02.2019); Работники обанкроченных предприятий Архангельской области обратились к Путину и Медведеву. URL: <https://regnum.ru/news/1684947.html> (дата обращения: 22.02.2019).

чески нет. Такими нововведениями могут быть: подача наказов в электронном виде путем разработки отдельного портала на официальном сайте представительного органа или иного уполномоченного органа публичной власти; цифровизация подготовительной работы по составлению плана мероприятий по работе с наказами; за счет создания специальных информационных порталов избиратели, прошедшие процедуру регистрации на них, смогут в любое время свободно принять участие в процедурах инициирования наказов, их обсуждения, голосования, надзора и контроля (возможно использовать «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»). При этом в вопросах опубликования общих планов по выполнению наказов, информирования населения о результатах проделанной работы продолжительное время используются сайты уполномоченных органов публичной власти в сети Интернет, региональные электронные средства массовой информации, а также социальные сети;

7) в целом редко проводятся научно-практические круглые столы, конференции, семинары по вопросу работы с наказами избирателей. На таких мероприятиях с участием депутатов, экспертов, научных работников, должностных лиц, представителей бизнеса могут регулярно обсуждаться различные аспекты реализации наказов.

Любой институт публичной власти должен быть обеспечен соответствующим механизмом реализации, одной из важнейшей составляющей которого является финансирование. Этот аспект является краеугольным, поскольку отсутствие достаточного количества денежных средств в региональном бюджете на практике приводит к отказу в утверждении наказов представительным органом, а также может способствовать ухудшению качества их реализации.

По общему правилу финансирование расходов на выполнение наказов избирателей осуществляется за счет средств соответствующего бюджета. Зачастую наказы учитываются при разработке планов и программ экономического и социального развития соответствующей территории, составлении бюджета. В некоторых регионах нормативно закреплено, что наказы могут быть приняты не только на предвыборных собраниях, но и в период legislatures депутата (но в любом случае при условии их утверждения представительным органом), при этом в соответствующем бюджете должны быть предусмотрены дополнительные денежные средства для реализации таких наказов.

Поскольку региональные наказы будут исполняться на территории одного или нескольких муниципальных образований, это предполагает необходимость слаженного взаимодействия местных и региональных органов власти, заключение договоров и меморандумов о сотрудничестве. Так, 6 июня 2016 г. Правительством Новосибирской области подписано соответствующее соглашение между представительным органом Новосибирской области, высшим должностным лицом Новосибирской области, мэром г. Новосибирска и Советом депутатов г. Новосибирска¹⁶. Данное соглашение было разработано в целях обеспечения эффективности реализации наказов избирателей и предусматривает, в частности, формы сотрудничества и взаимодействия отмеченных сторон. Кроме того, если наказ реализуется на уровне субъекта РФ, не следует игнорировать возможность получения предложений и ценных сведений от органов местного самоуправления.

¹⁶ См.: В Правительстве Новосибирской области подписано соглашение о сотрудничестве при выполнении программы реализации наказов избирателей. URL: <http://www.nso.ru/news/20763> (дата обращения: 01.03.2019).

Содействие федерального центра регионам в области исполнения наказов допустимо за счет, например, субвенций, дотаций и субсидий, а также разработки соответствующих государственных программ.

Полагаем, что возможно предусмотреть создание специального фонда денежных средств для исполнения региональных наказов избирателей. Такой фонд осуществлял бы софинансирование либо непосредственное финансирование исполнения наказов. Источниками пополнения денежных средств данного фонда могли бы стать: перечисление денежных средств из бюджета субъекта РФ или Российской Федерации (софинансирование), привлечение инвестиций и иные допустимые способы, не противоречащие законодательству Российской Федерации. В условиях нестабильной экономической ситуации в государстве и дефицита бюджета ряда субъектов РФ и муниципальных образований представляется перспективной идея общественного сбора денежных средств на реализацию наказов в случае отсутствия денежных средств в бюджете. Поскольку сущность любого наказа — общественная польза, то народное финансирование (краудфандинг), в том числе с применением сети Интернет, может быть использовано для реализации законной воли избирателей, выраженной в форме наказа.

Говоря о социально-культурных проблемах реализации наказов избирателей в субъектах РФ, в первую очередь следует отметить низкий уровень социально-политической и правовой активности граждан. Это проявляется в основном в том, что лишь малая часть избирателей проявляет настойчивость и желание

дать тот или иной наказ, добиваться его исполнения от органов публичной власти. Только повышение уважения в обществе к данному волеизъявлению избирателей, вовлечение большего числа избирателей в процесс осуществления наказов, стимулирование адресатов наказа исполнять наказ должным образом смогут привести к действительному развитию данной формы народовластия. Этого можно достичь только путем повышения правовой культуры граждан и преодоления правового нигилизма. Правовая культура избирателей будет расти пропорционально эффективности реализации наказов. Чем больше наказов будет исполнено и чем более значимыми по содержанию они будут, тем большее количество избирателей поймут потенциал и пользу данного института прямой демократии.

В отношении депутатов и выборных должностных лиц, ответственных за исполнение наказов, отметим, что они должны поддерживать постоянный контакт с избирателями, учитывать их нужды и законные интересы, а также должен реально применяться институт отзыва (при условии, что невыполнение ответственными лицами наказов будет расцениваться как нарушение соответствующих норм права, что позволит, в частности, инициировать процедуру отзыва).

Таким образом, активное применение наказов и их нормативное совершенствование станут факторами преодоления социальной напряженности в обществе, развития механизма эффективного решения вопросов регионального и местного значения, а также будут способствовать повышению авторитета органов публичной власти.

Библиографический список

Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей государствами постсоветского пространства // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4.

Алимов Э. В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018.

Анатолий Бакаев: «капитальный ремонт канадской средней школы войдет в наказы избирателей». URL: <http://www.zsuo.ru/novosti/13011-anatolij-bakaev-kapitalnyj-remont-kanadejskoj-srednej-shkoly-vojdets-v-nakazy-izbiratelej.html> (дата обращения: 24.02.2019).

В Архангельской области прошли митинги против свалок московского мусора. URL: <https://newizv.ru/news/society/02-12-2018/v-arhangel'skoy-oblasti-proshli-mitingi-protiv-svalok-moskovskogo-musora> (дата обращения: 22.02.2019).

В Волоколамске прошел митинг против свалки «Ядрово». URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/05/05/768681-miting-protiv-yadrovo> (дата обращения: 22.02.2019).

В Правительстве Новосибирской области подписано соглашение о сотрудничестве при выполнении программы реализации наказов избирателей. URL: <http://www.nso.ru/news/20763> (дата обращения: 01.03.2019).

В Ульяновской области принят меморандум о сотрудничестве между региональным Правительством и УРО ВПП «Единая Россия» в сфере исполнения наказов избирателей. URL: <https://ulgov.ru/news/regional/2017.01.10/45434> (дата обращения: 22.02.2019).

В Шимске состоялся митинг против оптимизации больницы. URL: <https://vnovgorode.ru/obshchestvo/21148-v-shimske-sostoyalsya-miting-protiv-optimizatsii-bolnitsy.html> (дата обращения: 22.02.2019).

Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М., 2011.

Васильев В. И., Постников А. Е., Помазанский А. Е. Развитие демократических принципов и институтов на муниципальном уровне: правовые основы: монография. М., 2017.

Выполняя наказы избирателей. URL: <http://parliament.mari.ru/2010/02/160210.html> (дата обращения: 04.02.2019).

Градообразующее предприятие города Саянска остановило работу. URL: <https://ria.ru/incidents/20160316/1390696414.html> (дата обращения: 22.02.2019).

Депутаты и избиратели будут чаще встречаться. URL: http://www.gorod-elista.ru/napravleniya-deyatelnosti/antikorrupsionnaya-deyatelnost/publikatsii-v-gazete-elistsinskaya-parnorama-za-2015-god/3362/?sphrase_id=10636 (дата обращения: 04.02.2019).

«Единая Россия» в Хабаровском крае соберет наказы избирателей. URL: <https://regnum.ru/news/2575248.html> (дата обращения: 22.02.2019).

Как будут выполняться наказы избирателей? URL: http://www.kosoblдума.ru/press/article/Kak_budut_vypolnitsia_nakazy_izbiratelei.html (дата обращения: 04.02.2019).

Капанова Ю. В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: вопросы теории // Юрист-правовед. 2018. № 2.

Карасев А. Т., Савоськин А. В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1.

Клычев Р. А. «Наказ избирателя» как институт народовластия в Российской Федерации: теоретико-конституционный аспект // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 4.

Мазаев В. Д. Предметность в отношениях «депутат — избиратель» // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12.

«Надеемся только на Президента...». URL: <http://gazeta-curier.ru/news/147> (дата обращения: 22.02.2019).

Нижегородское Заксобрание не поддержало законопроект НРО КИПРФ «О наказах избирателей». URL: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=227717> (дата обращения: 04.02.2019).

Правовые модели и реальность: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. М., 2014.

Работники обанкротченных предприятий Архангельской области обратились к Путину и Медведеву. URL: <https://regnum.ru/news/1684947.html> (дата обращения: 22.02.2019).

Хабриева Т. Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 9. М., 2018.

Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014.

References

- “United Russia” in the Khabarovsk Krai Will Collect the Voters’ Orders. Available at: <https://regnum.ru/news/2575248.html> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- “We Hope Only for the President...” Available at: <http://gazeta-curier.ru/news/147> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- Alimov E. V. Constitutional Regulation of Electoral Mandate Institute by States of the Former Soviet Union. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 4, pp. 61—66. (In Russ.)
- Alimov E. V. Constitutional Regulation of the Institution of Voters’ Order in the Russian Federation. Cand. diss. Moscow, 2018. (In Russ.)
- Anatoly Bakaev: “The Overhaul of the Kanadejskoj High School Will Be Included in the Voters’ Orders”. Available at: <http://www.zsuo.ru/novosti/13011-anatolij-bakaev-kapitalnyj-remont-kanadejskoj-srednej-shkoly-vojdets-v-nakazy-izbiratelej.html> (accessed 24.02.2019). (In Russ.)
- Deputies and Voters Will Meet More Often. Available at: http://www.gorod-elista.ru/napravleniya-deyatelnosti/antikorruptsiennaya-deyatelnost/publikatsii-v-gazete-elistsinskaya-panorama-za-2015-god/3362/?sphrase_id=10636 (accessed 04.02.2019). (In Russ.)
- Ebzeev B. S. Constitution, Power and Freedom in Russia: the Experience of Synthetic Research. Moscow, 2014. 336 p. (In Russ.)
- Employees of Bankrupt Enterprises in the Arkhangelsk Oblast Turned to Putin and Medvedev. Available at: <https://regnum.ru/news/1684947.html> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- How Will the Voter’ Orders Be Executed? Available at: http://www.kosoblduma.ru/press/article/Kak_budut_vypolniatsia_nakazy_izbiratelei.html (accessed 04.02.2019). (In Russ.)
- Implementation of the Voters’ Orders. Available at: <http://parliament.mari.ru/2010/02/160210.html> (accessed 04.02.2019). (In Russ.)
- Kapranova Yu. V. Constitutional and Legal Institute of the Citizens Applications: Single Questions of the Theory. *Yurist — pravoved*, 2018, no. 2, pp. 158—164. (In Russ.)
- Karasev A. T., Savoskin A. V. The Laws of the Constituent Entities of the Russian Federation on the Citizens’ Appeals. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2015, no. 1, pp. 48—54. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y. Selected Works. Vol. 9. Moscow, 2018. 744 p. (In Russ.)
- Klychev R. A. Electoral Mandate as Rule of the People Institute in the Russian Federation: Theoretical and Constitutional Aspect. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2017, no. 4, pp. 67—69. (In Russ.)
- Legal Models and Reality. Ed. by Yu. A. Tikhomirov, E. E. Rafalyuk, N. I. Khludeneva. Moscow, 2014. (In Russ.)
- Mazaev V. D. Objectness in the Deputy/Elector Relationship. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2016, no. 12, pp. 3—8. (In Russ.)
- The City-forming Enterprise of Sayansk Has Stopped Production. Available at: <https://ria.ru/incidents/20160316/1390696414.html> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- The Government of the Novosibirsk Oblast Has Signed an Agreement of Cooperation of the Implementation the Program of the Voters’ Orders Realization. Available at: <http://www.nso.ru/news/20763> (accessed 01.03.2019). (In Russ.)
- The Legislative Assembly of the Nizhny Novgorod Oblast Did Not Support the Draft Law “On the Voters’ Orders” of the NRN CPRF. Available at: <http://www.nta-nn.ru/news/item/?ID=227717> (accessed 04.02.2019). (In Russ.)
- The Meeting Against the “Yadrovo” Dump Took Place in Volokolamsk. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/05/05/768681-miting-protiv-yadrovo> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- The Meeting Against the Optimization of the Hospital Took Place in Shimsk. Available at: <https://vnovgorode.ru/obshchestvo/21148-v-shimske-sostoyalsya-miting-protiv-optimizatsii-bolnitsy.html> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)
- The Meetings Against the Dumps of Moscow Garbage Took Place in the Arkhangelsk Oblast. Available at: <https://newizv.ru/news/society/02-12-2018/v-arhangelskoy-oblasti-proshli-mitingi-protiv-svalok-moskovskogo-musora> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)

The Memorandum of Cooperation Between the Regional Government and the URB RPP “United Russia” in the Field of Implementation of the Voters’ Orders Was Adopted in the Ulyanovsk Oblast. Available at: <https://ulgov.ru/news/regional/2017.01.10/45434> (accessed 22.02.2019). (In Russ.)

Varlen M. V. The Status of Parliamentarian: Theoretical Problems. Moscow, 2011. 123 p. (In Russ.)

Vasilev V. I., Postnikov A. E., Pomazanskiy A. E. The Development of Democratic Principles and Institutions at the Municipal Level. Moscow, 2017. 288 p. (In Russ.)