

НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАКАЗОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© 2018 г. Л. А. Нудненко

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, Москва*

Поступила в редакцию 21.06.2018 г.

В статье на основе анализа нормативных правовых актов регионального и местного уровней выявлены тенденции правового регулирования наказов избирателей в системе местного самоуправления на современном этапе развития России.

Ключевые слова: наказы, избиратели, депутаты, органы местного самоуправления, непосредственная демократия.

DOI: 10.31857/S013207690002076-5

Согласно ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”¹ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции РФ, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. В Федеральном законе № 131-ФЗ отсутствует перечисление форм непосредственного осуществления местного самоуправления гражданами, названного “иными”.

Анализ регионального законодательства о местном самоуправлении позволяет среди “иных” форм непосредственной демократии выделить наказы избирателей, которые являются формой выражения воли и интересов избирателей, непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значе-

ния, укреплении связи депутатов и избирателей². Будучи составной частью императивного мандата, они были конституционно признаны и повсеместно распространены в советский период. Однако в процессе реформирования политической системы России, ликвидации местных Советов, формирования системы местного самоуправления о них забыли.

В последние 20 лет наблюдается стремление реанимировать этот институт непосредственной демократии как на региональном уровне, так и в системе местного самоуправления³.

Наказы избирателей предусмотрены законодательством Архангельской, Белгородской, Воронежской, Ленинградской, Новгородской, Орловской, Псковской, Владимирской, Ивановской, Пензенской, Тюменской, Самарской, Смоленской, Новосибирской, Курской, Тюменской областей; Камчатского, Примор-

² См.: Авакян С.А. Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государство и управление. 2014. № 2. С. 4–13.

³ См.: Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления – институт конституционного права России // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2001. № 1. С. 16.

¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822 // СПС “КонсультантПлюс”. 2018. 23 июня.

ского краев; Еврейской автономной области; республик Крым, Саха (Якутия), Мордовия, Бурятия; ХМАО – Югра автономного округа. В Республике Алтай статья о наказах избирателей содержится в Законе о статусе депутатов.

В соответствующих субъектах Российской Федерации нормы законов о наказах развиваются муниципальными нормативными правовыми актами: Уставами муниципальных образований⁴, решениями представительных органов муниципальных образований об утверждении положений о наказах избирателей⁵, решениями представительных органов муниципальных образований об организации работы с наказами избирателей⁶.

Следует отметить инициативу законодателя Республики Саха (Якутия), который не стал передоверять правовое регулирование наказов избирателей муниципальным образованиям и принял Закон от 25 декабря 2003 г. № 94-З «О наказах избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и главе муниципального образования в Республике Саха (Якутия)»⁷. Данный Закон установил единые на всей территории республики правила работы с наказами избирателей для депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований в Республике Саха (Якутия), а также меры по выполнению наказов и осуществлению контроля за их исполнением.

Анализ нормативных правовых актов муниципальных образований позволяет сделать вывод о тенденции определения наказов как поручений или предложений избирателей, имеющих общественное значение, реализация

⁴ См.: Устав муниципального образования от 28 ноября 2012 г. № 130-13 «Городское поселение Ликино-Дулево Московской области» // СПС «КонсультантПлюс. Регион». 2018. 12 июня.

⁵ См.: Решение Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области от 26 июня 2008 г. № 186 (в ред. от 26.04.2016 г. № 216) «О наказах избирателей депутатам Мценского районного Совета народных депутатов» // Там же.

⁶ См.: Решение Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 31 августа 2017 г. № 356-32 (в ред. от 26.04.2018 г. № 429-39) «О работе Улан-Удэнского городского Совета депутатов по исполнению наказов избирателей и развитию города Улан-Удэ» // Там же. 2018. 14 июня.

⁷ Принят постановлением Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. З № 192-III) // Там же. 2018. 15 июня.

которых относится к ведению органов местного самоуправления. Однако встречается определение наказов избирателей как обращений и даже просьб избирателей.

Следует также отметить отсутствие единообразия в использовании терминов, характеризующих суть наказов избирателей, даже в рамках одного муниципального правового акта. Так, в ст. 1 Положения о наказах избирателей в Щелковском муниципальном районе Московской области наказы характеризуются как предложения, а в ст. 2.1 данного Положения – уже как просьбы и предложения, что свидетельствует об отсутствии лингвистической экспертизы нормативного правового акта⁸.

Учитывая, что наказы избирателей являются первым и наиболее важным элементом императивного мандата выборного представителя местного сообщества, полагаем, что термин «поручение», носящий более властный характер, чем термины «обращение» или, тем более, «просьба», для которых характерен элемент просительства, более удачен и приемлем для определения понятия «наказ» избирателей.

Важнейшим признаком для признания предложений избирателей наказами является их общественная значимость. В реализации наказов должно быть заинтересовано население всего избирательного округа или его части. Их выполнение не должно противоречить интересам местного сообщества муниципального образования. Этот момент особо подчеркнут в Положении о наказах избирателей депутатам Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 28 февраля 2018 г. № 30⁹, согласно ст. 17 которого при составлении перечня наказов, планируемых к выполнению по каждому избирательному округу, преимущество отдается наказам, реализация которых отвечает интересам максимального количества избирателей.

Другими признаками наказов являются обоснованность и реальность осуществления, определить которые призваны присутствующие на собраниях избирателей представители

⁸ См.: Решение Совета депутатов Щелковского муниципального района Московской области от 25 октября 2011 г. № 224/35-83 НПА (в ред. от 30.05.2017 г. № 507/57-132 НПА) «Об утверждении Положения о наказах избирателей в Щелковском муниципальном районе» // Там же. 2018. 20 июня.

⁹ См.: СПС «КонсультантПлюс. Регион». 2018. 20 июня.

органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, при необходимости дающие присутствующим на собрании избирателям соответствующие разъяснения по внесенным предложениям. Реальность осуществления наказов находится в прямой зависимости от наличия финансовых возможностей для их исполнения.

В юридической литературе отмечается, что, как правило, в законодательстве субъектов Российской Федерации не устанавливается обязательный характер наказов. Однако, поскольку в законах субъектов Федерации и муниципальных нормативных правовых актах предусмотрено составление плана мероприятий по выполнению наказов, который утверждается решением представительного органа местного самоуправления, выделение денежных средств из бюджета, логичен вывод об обязательном характере утвержденных наказов¹⁰.

“Адресат наказов – депутаты местных органов самоуправления и кандидаты в депутаты. При этом полагаем, что наказы 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 наказы.

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 наказы обязательными для избранного депутата, ибо они выражают волю избирателей округа, которую он будет представлять в выборном органе местного самоуправления”¹¹.

¹⁰ См.: Алимов Э.В. Конституционно-правовое регулирование института наказа избирателей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 4.

¹¹ Нудненко Л.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления России // Известия Алтайского гос. ун-та. 2002. № 2. С. 077.

Вторичный адресат выполнения наказов избирателей – представительный орган местного самоуправления, который сначала утверждает план мероприятий по выполнению наказов избирателей, а затем ежегодно контролирует его выполнение посредством заслушивания отчета местной администрации на своем заседании.

Новой тенденцией в правовой регламентации наказов избирателей в системе местного самоуправления, характерной, к сожалению, отнюдь не для всех муниципальных нормативных правовых актов о наказах избирателей, является стремление выделить принципы работы с наказами избирателей. Например, ст. 2 Закона Белгородской области от 14 февраля 2001 г. № 131 (в ред. от 28.06.2017 г. № 171) “О наказах избирателей”¹² в числе принципов работы с наказами избирателей выделяет: гласность, подконтрольность органов местного самоуправления, реализующих единые планы мероприятий по выполнению наказов избирателей, представительному органу местного самоуправления, а также ответственность органов местного самоуправления перед населением. Мценский районный Совет народных депутатов Орловской области осуществляет работу с наказами на основе принципов верховенства прав и свобод человека и гражданина, гласности, свободы выражения мнений и убеждений, связанных с народным представительством волей избирателей и законом¹³.

Полагаем, что в качестве обязательного принципа исполнения наказов избирателей необходимо в нормативных правовых актах муниципальных образований закрепить принцип законности. Хотя этот принцип прямо не сформулирован в проанализированных нормативных правовых актах, но он присутствует в их содержании косвенно в виде предписаний, что наказы избирателей не должны противоречить Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъекта Федерации, Уставу и иным нормативным правовым актам конкретного муниципального образования. Статья 14 По-

¹² См.: СПС “КонсультантПлюс. Регион”. 2018. 14 июня.

¹³ См.: Решение Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области от 26 июня 2008 г. № 186 (в ред. от 26.04.2016 г. № 216) “О наказах избирателей депутатам Мценского районного Совета народных депутатов” (ст. 2) // Там же. 2018. 18 июня.

ложения о наказах избирателей депутатам Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 28 февраля 2018 г. № 30¹⁴ особо выделяет обязанность Председателя Думы с участием депутатов Думы и представителей Администрации городского округа в течение двух недель провести работу по уточнению формулировок предложений о наказах с целью соответствия законодательству и Уставу Новоуральского городского округа.

Положение об организации работы с наказами избирателей депутатами Думы городского округа Красноуральск Свердловской области от 21 декабря 2017 г. № 66¹⁵ в качестве задач работы с наказами избирателей закрепляет:

улучшение деятельности органов местного самоуправления городского округа по обеспечению экономического, социального и культурного развития городского округа в интересах жителей;

повышение степени взаимодействия избирателей – жителей городского округа с депутатами Думы городского округа и органами местного самоуправления городского округа Красноуральск при решении вопросов местного значения (ст. 1.4).

Одним из наиболее значимых и неоднозначно решаемых в нормативных правовых актах вопросов является срок внесения наказов избирателей. Исторически сложилась традиция правового закрепления возможности внесения наказов на предвыборных собраниях избирателей кандидатам в депутаты. Данное правило превалирует в законах субъектов Российской Федерации о внесении наказов депутатам законодательного органа государственной власти и высшему должностному лицу субъекта Федерации. Например, согласно ст. 1 Закона Белгородской области от 14 февраля 2001 г. № 131 (в ред. от 28.06.2017 г. № 171) “О наказах избирателей” “наказами избирателей являются одобренные предвыборными собраниями имеющие общественное значение поручения избирателей депутатам областной Думы и Губернатору Белгородской области, направленные на улучшение деятельности органов государственной власти области по вопросам экономического и социального развития, удовлетворения материальных и духовных по-

требностей жителей области”¹⁶. Предвыборное собрание – встреча кандидата в депутаты областной Думы или кандидата на должность губернатора Белгородской области с избирателями при возможном участии в работе собрания представителей органов местного самоуправления и общественных организаций, которые при необходимости дают присутствующим на собрании разъяснения по внесенным предложениям о наказах. Предвыборное собрание обсуждает внесенные избирателями предложения о наказах, исходя из их общественной значимости, обоснованности и реальности осуществления.

Единый срок внесения наказов, ограниченный предвыборной кампанией, позволяет сформировать в дальнейшем план мероприятий по выполнению наказов на весь срок полномочий выборных представителей народа и работать над его выполнением.

Вместе с тем анализ муниципальных нормативных правовых актов о наказах избирателей позволил выделить новую тенденцию в регулировании данного круга отношений. Она заключается в неограничении срока внесения наказов избирателей предвыборной кампанией. Наказы избирателей вносятся в течение всего срока полномочий представительного органа муниципального образования. Так, в Щелковском муниципальном районе Московской области¹⁷ предложения избирателей поступают депутатам в период избирательной кампании депутата, на сходах граждан по месту жительства, на встречах с депутатами по отчетам о проделанной работе и даже на личных приемах. Возникает вопрос: наказы выражают мнение значительного числа избирателей, имеют общественное значение, требуют общественного обсуждения и как можно обеспечить реализацию этих требований, в частности, общественного обсуждения, *на личном приеме?*

При этом в ряде нормативных правовых актов о наказах избирателей в системе местного самоуправления можно выделить стремление определить время проведения собраний для дачи наказов по инициативе депутата районного Совета народных депутатов в течение календарного года. Так, в Мценском районном муниципальном образовании Орловской области оно ограничено периодом с 1 августа

¹⁴ См.: СПС “КонсультантПлюс. Регион”. 2018. 20 июня.

¹⁵ См.: там же.

¹⁶ Там же. 2018. 14 июня.

¹⁷ См.: Положение о наказах избирателей в Щелковском муниципальном районе Московской области от 25 октября 2011 г. № 224/35-83-НПА (в ред. от 30.05.2017 г. № 507/57-132-НПА) // Там же.

по 15 сентября¹⁸. Аналогичная норма о ежегодном формировании наказов избирателей (“не позднее 1 апреля”) имеет место в Улан-Удэ¹⁹.

Правовая возможность вносить наказы в течение всего срока полномочий выборных органов местного самоуправления предполагает внесение постоянных изменений в план мероприятий по выполнению наказов избирателей с последующим их утверждением на очередном заседании представительного органа местного самоуправления. С одной стороны, это позволяет регулярно, систематически пополнять план мероприятий по выполнению актуальных на данный момент наказов избирателей. С другой – насколько это рационально и целесообразно в повседневной деятельности органов местного самоуправления?

Согласно решению Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 31 августа 2017 г. № 356-32 наказы избирателей вносятся избирателями численностью не менее 10 человек на встречах с депутатом (кандидатом в депутаты), на собраниях (конференциях) граждан, а также в ходе ежегодных отчетных встреч депутатов с избирателями²⁰. При этом в указанном нормативном правовом акте отсутствует регламентация процедуры оформления данной группы граждан численностью в 10 человек.

В Республике Саха (Якутия) наказы избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и главе муниципального образования также могут даваться на собраниях (сходах) и конференциях граждан, на собраниях граждан, проводимых депутатами представительного органа местного самоуправления в соответствующих избирательных округах. В работе собрания могут принимать участие представители органов местного самоуправления, руководители муниципальных предприятий, учреждений и организаций, которые дают разъяснения по существу вопросов, включаемых в наказы избирателей²¹.

¹⁸ См.: Решение Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области от 26 июня 2008 г. № 186 (в ред. от 26.04.2016 г. № 216) “О наказах избирателей депутатам Мценского районного Совета народных депутатов” // СПС “КонсультантПлюс. Регион”. 2018. 12 июня.

¹⁹ См.: Приложение № 2 к решению Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 31 августа 2017 г. № 356-32 “Порядок организации работы с наказами избирателей депутатам Улан-Удэнского городского Совета депутатов” // Там же. 2018. 14 июня.

²⁰ См.: там же.

²¹ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 94-3 № 191-III “О наказах избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и главе

Предметом наказов избирателей, как правило, являются проблемы, решение которых направлено на улучшение деятельности органов местного самоуправления по вопросам экономического и социального развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей муниципального образования. В этом смысле вызывает сомнение формула Закона Республики Саха (Якутия), согласно которой “наказы избирателей – обращения избирателей, имеющие общественное значение либо носящие неотложный характер” (ст. 1). Из этой нормы вытекает, что наказами могут быть обращения избирателей, имеющие неотложный характер и не имеющие общественного значения?! Иначе, как можно объяснить наличие в этом определении слова “либо”, предполагающего возможность альтернативы?

В качестве целей и задач работы с наказами избирателей в Щелковском муниципальном районе Московской области кроме решения проблем социального и экономического развития муниципального образования названы дополнительно: учет интересов и нужд жителей; укрепление взаимодействия депутатов Щелковского муниципального района с избирателями; повышение степени доверия жителей к органам местного самоуправления Щелковского муниципального района. Приведенная новелла подчеркивает значимость наказов избирателей, которые призваны способствовать укреплению представительной демократии в системе местного самоуправления.

Новеллой Положения о наказах избирателей депутатам Улан-Удэнского городского Совета депутатов является закрепление приоритетных направлений при формировании и утверждении перечня наказов избирателей, рекомендуемых к включению в муниципальные программы. Такими направлениями являются мероприятия:

по строительству, реконструкции, капитальному и текущему ремонту учреждений образования, культуры, физической культуры и спорта, включая разработку проектно-сметной документации (в том числе по требованиям законодательства и предписаниям контрольно-надзорных органов);

по строительству, реконструкции, капитальному ремонту сетей водоснабжения, водо-

муниципального образования в Республике Саха (Якутия)” (принят постановлением Государственного совета (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 г. З № 192-III) // Там же. 2018. 15 июня.

отведения, электроснабжения, теплоснабжения, включая разработку проектно-сметной документации;

по благоустройству территорий, содержанию и уходу за зелеными насаждениями, включая разработку проектно-сметной документации;

по устройству и ремонту спортивных и детских игровых площадок, включая разработку проектно-сметной документации;

по безопасности дорожного движения (в том числе по требованиям законодательства и предписаниям контрольно-надзорных органов)²².

Согласно ст. 18 Устава Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области от 21 июня 2005 г. № 327 (в ред. от 29.03.2018 г.)²³ районный Совет народных депутатов состоит из 28 депутатов и формируется из 14 глав сельских поселений муниципального района и 14 депутатов представительных органов сельских поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства по одному депутату от каждого сельского поселения.

Несмотря на отсутствие прямых выборов депутатов Мценского районного Совета народных депутатов, Положение Мценского районного Совета народных депутатов Орловской области о наказах избирателей депутатам Мценского районного Совета народных депутатов от 26 июня 2008 г. № 186 (в ред. от 26.04.2016 г. № 216)²⁴ предусматривает наказы избирателей избранному из числа депутатов сельского Совета народных депутатов депутату районного Совета народных депутатов, имеющие общественно значимый характер и подлежащие обязательной реализации в деятельности районного Совета в случаях и при условиях, установленных настоящим решением.

Необходимо обратить внимание на тот факт, что наказы получает лишь половина депутатов указанного районного Совета, делегированных представительными органами сельских поселе-

²² См.: Приложение № 2 к решению Улан-Удэнского городского Совета депутатов от 31 августа 2017 г. № 356-32 “Порядок организации работы с наказами избирателей депутатам Улан-Удэнского городского Совета депутатов” // СПС “КонсультантПлюс. Регион”. 2018. 14 июня.

²³ См.: там же. 2018. 19 июня.

²⁴ См.: там же. 2018. 18 июня.

ний района. Вторая половина районного Совета, состоящая из глав сельских муниципальных образований, которые также являются депутатами районного Совета народных депутатов, освобождена от получения наказов избирателей.

Положения о порядке организации работы с наказами избирателей отдельных муниципальных образований содержат норму, согласно которой наказы избирателей вносятся депутатам районного Совета народных депутатов в течение срока их полномочий на собраниях граждан, в которых приняло участие не менее 10 человек. Наказы призваны выражать интересы значительного числа избирателей, поэтому определение численности участников собрания, призванного обсуждать предложения избирателей для оформления их в качестве наказа в 10 человек, вызывает сомнение в силу малочисленности присутствующих избирателей на таком собрании²⁵.

Инициатива созыва собрания граждан принадлежит гражданам, депутатам районного Совета народных депутатов, главе района, главе сельского поселения. Собрание граждан, проводимое по инициативе депутата (депутатов) районного Совета народных депутатов, главы района или главы сельского поселения, назначается, соответственно, депутатом районного Совета народных депутатов, главой района или главой сельского поселения.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается инициативной группой в составе не менее пяти граждан, проживающих на территории соответствующего сельского поселения и обладающих активным избирательным правом.

Анализ нормативных правовых актов о наказах избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления позволил выделить многообразие в правовой регламентации процедуры работы с наказами избирателей и составлении плана мероприятий по их выполнению.

Имеются следующие варианты.

1. Учет и предварительное изучение наказов избирателей осуществляется представительным органом местного самоуправления, который вправе принять решение о направлении наказов избирателей главе муниципального образования для включения их в проект единого плана меро-

²⁵ См.: там же.

приятий (совместно с наказами главе муниципального образования) по выполнению наказов избирателей либо об отклонении наказов избирателей. Затем представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования, исходя из интересов избирателей, с учетом материальных и финансовых возможностей принимают решение о принятии наказов избирателей к выполнению²⁶.

2. Нормативные правовые акты других муниципальных образований отмечают роль депутатов, которые осуществляют самостоятельно первичный учет, обобщение и предварительное изучение предложений о наказах.

При этом в Щелковском муниципальном районе Московской области депутаты направляют обобщенные предложения о наказах в представительный орган местного самоуправления, который формирует сводный перечень наказов избирателей и отправляет на заключение администрации. После получения заключения Совет своим решением утверждает сводный перечень наказов избирателей в установленном порядке.

В городском округе Новоуральск Свердловской области депутат, обобщая предложения о наказах избирателей, вправе сам обращаться в администрацию городского округа, организации различных форм собственности с обращениями или запросами с целью получения информации о возможности выполнения предложений избирателей. После этого, рассмотрев поступившие предложения избирателей, депутат вправе по собственному усмотрению принять предложение избирателей для рассмотрения в качестве наказа или отклонить его, уведомив избирателей о результатах рассмотрения соответствующего предложения не позднее месяца со дня его получения²⁷. Насколько может быть объективен депутат, принимая решение об отказе избирателям в принятии их предложения в качестве наказа? Каковы гарантии избирателей

²⁶ См.: Закон Республики Саха (Якутия) от 25 декабря 2003 г. 94-З № 191-III “О наказах избирателей депутатам представительного органа местного самоуправления и главе муниципального образования в Республике Саха (Якутия)” (принят постановлением Государственного совета (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 25.12.2003 г. З № 192-III) // СПС “КонсультантПлюс. Регион”. 2018. 20 июня.

²⁷ См.: Положение о наказах избирателей депутатам Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 28 февраля 2018 г. № 30 // Там же; Положение о наказах избирателей депутатам Совета народных депутатов муниципального образования город Гороховец Гороховецкого района Владимирской области от 28 июня 2017 г. № 22 // Там же.

при получении такого отказа, если он не обоснован и не аргументирован?

3. Положения о наказах избирателей ряда муниципальных образований особо отмечают роль постоянных комиссий представительного органа муниципального образования в обобщении перечня предложений в качестве наказов. Так, в г. Пушкино Пушкинского района Московской области перечень предложений избирателей до 1 апреля текущего года рассматривается и обобщается на профильной комиссии по бюджету, финансово-экономической деятельности и предпринимательству совместно с Администрацией Пушкинского муниципального района. Обобщенный перечень наказов передается главе города, исполняющему обязанности председателя Совета депутатов г. Пушкино, который ежегодно в срок не позднее 1 мая текущего города направляет обобщенный перечень наказов избирателей руководителю администрации для подготовки заключения администрации о мероприятиях по их выполнению. Заключение администрации по выполнению наказов должно быть представлено в Совет не позднее 1 сентября. До внесения в Совет заключения по выполнению наказов избирателей администрация организует консультации в профильной депутатской комиссии по выполнению мероприятий, направленных на исполнение наказов²⁸.

Проект решения представительного органа местного самоуправления города Гороховец Гороховецкого района Владимирской области об утверждении реестра наказов избирателей также рассматривается в постоянных комиссиях Совета.

Тенденция участия постоянных комиссий представительного органа местного самоуправления в формировании решения об утверждении плана мероприятий по выполнению наказов избирателей представляется верной. “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 финанси-

²⁸ См.: Положение об организации работы с предложениями (наказами) избирателей г. Пушкино Пушкинского муниципального района Московской области от 12 декабря 2009 г. № 39/3/2 (в ред. от 27.04.2017 г.) // Там же.

рованию и выполнению наказов избирателей администрацию”²⁹.

Интересным представляется вопрос о том, 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 наказы, утвержденные собраниями избирателей, не являются в полном смысле наказами, что они не обязательны для депутатов и представительных органов местного самоуправления. Думается, что такое мнение в корне неверно. Представительный орган местного самоуправления утверждает не наказы избирателей, а одобряет план мероприятий по их выполнению. Наказы обязательны для депутата и представительного органа местного самоуправления в целом с момента их одобрения собранием избирателей (открытым голосованием простым большинством голосов).

Наличие фактов принятия мотивированного решения о нецелесообразности выполнения отдельных наказов избирателей можно объяснить и аргументировать тем, что при обсуждении таких предложений 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 образования³⁰.

Наказы избирателей, включенные в единый план мероприятий по выполнению наказов избирателей, подлежат обязательному учету при разработке планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, территории соответствующего избирательного округа, а также проекта бюджета муниципального образования на очередной финансовый год.

Таким образом, в качестве новых тенденций правового регулирования наказов избирателей в системе местного самоуправления можно выделить:

возможность внесения наказов избирателей не только в период избирательной кампании, но и в течение всего срока полномочий представительного органа местного самоуправления;

²⁹ Нудненко Л.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления России. С. 079.

³⁰ См.: там же.

подробная регламентация возможности созыва собраний избирателей по внесению наказов избирателей в течение всего срока полномочий представительного органа местного самоуправления;

закрепление приоритетных направлений при формировании и утверждении перечня наказов избирателей, рекомендуемых к включению в муниципальные программы;

выдвижение наказов избирателей депутатам районного представительного органа местного самоуправления, сформированного путем делегирования без участия избирателей. При этом депутаты районного представительного органа местного самоуправления из числа глав сельских муниципальных образований освобождены от получения наказов избирателей;

многообразие организационных форм подготовки плана мероприятий по выполнению наказов избирателей.

Полагаем, что закрепление наказов избирателей законами многих субъектов Российской Федерации, подробная регламентация порядка их выполнения на местном уровне означает возрождение данного института в современной России и предполагает необходимость перевода института наказов избирателей в системе местного самоуправления из категории “иных форм непосредственной демократии”³¹ в системе местного самоуправления в число форм непосредственной демократии, удостоившихся регламентации отдельной статьей в гл. 5 “Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления” Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Такое решение будет способствовать укреплению влияния избирателей на представительную систему местного самоуправления России, активизации участия избирателей в решении вопросов местного значения.

³¹ См.: ст. 33 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 18.04.2018 г.) “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822 // СПС “КонсультантПлюс”. 2018. 23 июня.

SOME TRENDS OF LEGAL REGULATION OF ELECTORS IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

© 2018 L. A. Nudnenko

*The Russian Academy of national economy and state service
under the President of the Russian Federation, Moscow*

E-mail: nudnenko@rambler.ru

Received 21.06.2018

In the article, on the basis of the analysis of normative legal acts of regional and local levels, the tendencies of legal regulation of voters' sentences in the system of local self-government at the present stage of development of Russia are revealed.

Key words: mandates, voters, deputies, local authorities, direct democracy.