Государственная власть и местное самоуправление

№ 12 2016

ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

НОРМОТВОРЧЕСТВО

ISSN 1813-1247

9 771813 124771 >

Государственная власть и местное самоуправление

ПРАКТИЧЕСКОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ИЗДАНИЕ. Зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия ПИ № ФС77-30081 от 08.11.2007. ИЗДАЕТСЯ 6 РАЗ В ПОЛУГОДИЕ.

№ 12/2016

СОДЕРЖАНИЕ

Декабрь

ПРАВО. ОБЩЕСТВО. ГОСУДАРСТВО

3 Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат — избиратель»
9 Бакшеева Ю.Н. Государственные гарантии как способ обеспечения исполнения обязательств

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ

14 Безруков А.В. Роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе реализации мер обеспечения правопорядка
18 Осетров А.Ю. Конституционно-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти в сфере таможенного дела

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

24 Явкин С.С. Понятие и сущность структуры органов местного самоуправления
28 Земченков Н.Ф. Местное самоуправление как субъект правовой политики обеспечения прав человека и гражданина

НОРМОТВОРЧЕСТВО

33 Ордина О.Н. Конституция Российской Федерации как фундамент формирования системы источников административного права
39 Ефремов А.А. Конституционные основы и законодательное обеспечение государственного суверенитета РФ в информационном пространстве

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА

44 Алексеева И.С. К вопросу о понятии и видах государственной службы в Российской Федерации
47 Воробьева М.В. Медиация на государственной гражданской службе: за и против

ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ

52 Спесивцева Е.С. Катализатор развития экономики России: офшоры или деофшоризация
58 Гладких В.И., Сухаренко А.Н. Минимизация коррупционных рисков в бюджетной сфере

Редакционный совет:
д.ю.н., проф. С.А. Авакьян, заведующий кафедрой юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
д.ю.н., проф. Ван Чжи Хуа, Китайский университет политологии и юриспруденции, заместитель председателя Научно-исследовательского центра российского права, адвокат Пекинского городского адвокатского бюро «Юйжэн»
проф. А.И. Казанник, Омский государственный университет
проф. В.В. Таболин, заведующий кафедрой конституционного и международного права Государственного университета управления
проф. Д.Ю. Шапсугов, директор центра правовых исследований ЮРИУ РАНХиГС при Президенте РФ

Экспертный совет:
д.ю.н. В.Б. Евдокимов, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ
проф. М.Н. Марченко, заведующий кафедрой юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова
д.ю.н. В.С. Мокрый, заведующий сектором муниципального права и местного самоуправления ИГП РАН
д.э.н. А.В. Островский, заместитель директора Института Дальнего Востока РАН

Главный редактор журнала:
д.ю.н., проф. А.В. Макаров, декан юридического факультета Забайкальского государственного университета
Главный редактор ИГ «Юрист»:
д.ю.н., проф. В.В. Гриб
Научное редактирование и корректура:
к.ю.н. О.А. Швечкова

Учредитель: **Издательская группа «Юрист»**
Центр редакционной подписки:
Тел.: (495) 617-18-88; e-mail: podpiska@lawinfo.ru
Редакция: М.А. Бочарова, Е.А. Лаптева
Тел./факс редакции: (495) 953-91-08
Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru, сайт: www.lawinfo.ru
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа»
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел.: (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Цена свободная.
Физ. печ. л. 6,0. Усл. печ. л. 6,0.
Общий тираж 2 000 экз.
Номер подписан в печать 16.11.2016.
Номер вышел в свет 29.12.2016.
ISSN 1813-1247
Подписка по России:
Каталог «Роспечать»: инд. 47640, 80926 (год)
Объединенный каталог: инд. 85489,
«Почта России»: инд. 10745
Вниманию наших авторов!
Отдельные материалы журналов ИГ «Юрист» размещаются в электронной справочно-правовой системе «КонсультантПлюс»

Журнал рекомендован Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук.

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)

STATE POWER AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

PRACTICE AND INFORMATIONAL EDITION. REGISTERED AT THE FEDERAL SERVICE FOR THE MONITORING OF COMPLIANCE WITH THE LEGISLATION IN THE SPHERE OF MASS COMMUNICATIONS AND PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE. PI № FS77-30081 OF 08.11.2007. PUBLISHED MONTHLY.

№ 12/2016

CONTENTS

December

LAW.STATE.SOCIETY

3 Mazaev V.D. Objectness in the Deputy/Elector Relationship
9 Baksheeva J.N. State Guarantees as the Way of Obligations Security

GOVERNMENT

14 Bezrukov A.V. Role of a Senior Official of the Constituent Entity of the Russian Federation in Law Enforcement System
18 Osetrov A.Yu. Constitutional and Legal Framework for Organization of Customs Activity of Public Authorities

THEORY AND PRACTICE OF LOCAL GOVERNMENT

24 Yavkin S.S. Concept and Essence of Local Government Structures
28 Zemchenkov N.F. Local Government as a Subject of Legal Policy of Enforcement of Human and Civil Rights

RULE-MAKING

33 Ordina O.N. The Constitution of the Russian Federation as the Basis of Sources of Administrative Law
39 Efremov A.A. Constitutional Framework and Regulatory Support of State Infospace Sovereignty of the Russian Federation

PUBLIC SERVICE

44 Alekseeva I.S. Revisiting the Concept and Types of Civil Service in the Russian Federation
47 Vorobyova M.V. Civil Service Mediation: Pros and Cons

ECONOMIC ISSUES

52 Spesivtseva E.S. Accelerator of Development of the Russian Economy: Offshore or Deoffshorization
58 Gladkikh V.I., Sukharenko A.N. Minimization of Corruption Risks in the Public Sector

Editorial Board:
Professor S.A. Avak'yan,
doctor of jurisprudence,
Head of the Chair of the Law Faculty
at M.V. Lomonosov Moscow State University
Professor Wang Zhi Hua,
doctor of jurisprudence,
Chinese University of political science
and law, Deputy Chairman of the research center
of Russian law, lawyer of Beijing city the law office "Wigan"
Professor A.I. Kazannik,
Omsk State University
Professor V.V. Tabolin,
Head of the Chair of Constitutional
and International Law of State University
of Management
Professor D.Yu. Shapsugov,
Director of South-Russian Institute
of Management of Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration

Expert Board:
V.B. Evdokimov,
doctor of jurisprudence, Head of the Department
of the Science Research Institute of the Academy
of the General Prosecutor office of the RF
Professor M.N. Marchenko,
Head of the Chair of the Law Faculty
at M.V. Lomonosov Moscow State University
V.S. Mokry'j,
doctor of jurisprudence,
Head of the Sector of Municipal Law and Local
Self-government at the Institute of State
and Law of the Russian Academy of Sciences
A.V. Ostrovskij,
doctor of economic sciences,
Deputy Director Institute for Far East studies
of the Russian Academy of Sciences

Editor in Chief of the Journal:
A.V. Makarov,
doctor of jurisprudence, professor, Dean
of the Law Faculty of Transbajkal State University

Editor in Chief of Publishing Group "Jurist":
V.V. Grib, doctor of juridical sciences, professor

Scientific editing and proofreading:
O.A. Shvechkova, candidate of jurisprudence

Founder: **Publishing Group "Jurist"**
Centre drafting subscription:
Tel.: (495) 617-18-88;
e-mail: podpiska@lawinfo.ru
Editorial: M.A. Bocharova, E.A. Lapteva
Tel. / Fax: (495) 953-91-08
Address edition / publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, Bldg. 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru; www.lawinfo.ru
Printed by "National Polygraphic Group"
Bldg. 2, street Svetlaya, Kaluga, 248031
Tel.: (4842) 70-03-37
Format 60x90/8. Offset printing. Free price

P. liter. 6.0. Conv. liter. 6.0.
The total circulation of 2000 copies.
Number signed print of 16.11.2016.
Issue was published 29.12.2016.
ISSN 1813-1247

Subscription to Russia:
Catalog "Rospechat" — ind. 47640,
80926 (for a year),
General catalog — ind. 85489,
"Post of Russia" — ind. 10745

Attention of our authors!
Certain materials of our magazines are available in electronic legal reference system "ConsultantPlus"

Recommended by the Supreme Attestation Commission of the Ministry of Education of Science of the Russian Federation for publication results of candidate and doctoral theses.

Authors shall not pay for publication of their articles.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index

ПРЕДМЕТНОСТЬ В ОТНОШЕНИЯХ «ДЕПУТАТ — ИЗБИРАТЕЛЬ»

Мазаев Владимир Дмитриевич,
профессор кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук
vmazaev9@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы укрепления взаимосвязи депутатов и избирателей, обосновывается условность границ императивного, свободного и полусвободного мандатов, выделяется в качестве важнейшего предмета (объекта) правоотношения «депутат — избиратель» предвыборное обязательство. Предлагается наказ депутату рассматривать как оптимальную форму представления и обеспечения предвыборных поручений депутатам. Дается характеристика правовых основ закрепления наказов избирателей в региональном законодательстве, предлагается наказ рассматривать корпоративным обязательством депутата, представительного и исполнительного органов соответствующего уровня публичной власти. Выделяются аспекты повышения предметности выполнения наказов, в том числе включения наказов в систему стратегического планирования.

Ключевые слова: *наказ, депутаты, избиратели, предвыборные обещания, представительный орган.*

OBJECTNESS IN THE DEPUTY/ELECTOR RELATIONSHIP

Mazaev Vladimir D.,
Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the National Research University "Higher School of Economics",
Doctor of Law

The article deals with the issues of strengthening the relationship of deputies and voters, convention justified imperative borders, free and semi-free mandates, stands as a major subject (object) legal deputy, pre-election voter engagement. It is proposed to mandate the deputy regarded as the optimal form of representation and providing election commissions deputies. The characteristic of the legal framework securing orders of voters in regional legislation, proposed a mandate to consider corporate commitment to the deputy, representative and executive bodies of the appropriate level of public authority. Highlighted aspects of increase of objectivity performance mandates, including mandates inclusion in the strategic planning system.

Key words: *the mandate, the deputies, voters, election promises, the representative body.*

1. Основа связи — обещания и ожидания. Прошли очередные выборы в Государственную Думу ФС РФ, ряд представительных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. После проведения предвыборной кампании встает вопрос о претворении в жизнь ожиданий избирателей. Неоправданные ожидания являются основным фактором потери доверия (легитимности) представительных органов и публичной власти в целом.

Основания выбора избирателей могут быть разными. В этом качестве может рассматриваться «действие в сфере скрытой воли, акт веры в известного человека»[1]. Обещания кандидатов и ожидания избирателей могут не иметь прямой связи, здесь главным является вера избирателя в своего представителя. Другим вариантом может быть выбор, обусловленный обещаниями кандидатов, основанных на конкретных потребностях избирателей. И в том, и другом случаях (выбор на вере или выбор на расчете) результатом деятельности народного представителя должно быть удовлетворение избирательного обещания. Правда, чем больше определенности в предмете отношений представительства, тем точнее оценка результата, возможности контроля и ответственности представителя.

В этой связи следует еще раз уделить внимание предмету правового отношения между избирателем и депутатом. Объект этого отношения представляет

[1] См.: Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 654–657.

собой волю избирателей (точнее, осуществление воли посредством представительства). Данный объект имеет сложную структуру: во-первых, формирование представительного органа и работа в нем депутата; во-вторых, предвыборные обещания (обязательства) кандидатов, в которых овеществляется воля избирателей. Обязательства депутатов создают предметность в отношениях с избирателями, являются реальной «почвой» этой связи.

2. Депутатский мандат, относительность правовых моделей. Несомненно, любая оценка отношений депутата и избирателей производится в рамках моделей депутатского мандата: свободного, императивного, полусвободного.

Смыслом депутатского мандата является исходящее от граждан в лице избирательного корпуса поручение депутату представлять их интересы при осуществлении властных функций, соединенное или не соединенное с дополнительными требованиями, адресованными депутатам избирателями (наказы, иные поручения)[2]. На наш взгляд, эти дополнительные требования и являются наиболее предметной частью данного правоотношения.

Свободный мандат порожден опасением жесткой связанности представителей волей отдельных групп избирателей, прежде всего региональных, местных интересов в противовес общенациональным[3]. Вместе с тем свободный мандат не освобождает соответствующего депутата, партийную фракцию от обязательств перед избирательным корпусом страны, избирателями региона либо муниципального образования. Представительство интересов всей нации или населения субъекта Федерации предполагает учет интересов избирателей различных социальных групп и территориальных образований. Императивность как освобождение депутата от конкретных интересов избирателей не существует как таковая. «Мандат не может не быть обязательным»[4]. Депутаты как профессиональные политики ведут постоянную работу не только по общенациональным вопросам, но и по запросам отдельных групп избирателей.

При этом нельзя не отметить, что свободный мандат в современной демократии по своей политико-правовой природе обеспечивает «высокую степень независимости политической элиты от избирателей», которая обеспечивает ей возможность самостоятельно принимать решения с учетом текущей целесообразности и пределов возможного»[5].

На наш взгляд, с позиции чисто правового института свободный мандат есть способ установления приоритетов в реализации предвыборных обязательств. Он выражается в том, что обязательства по отношению ко всей нации либо населению субъекта или муниципального образования рассматриваются выше обязательств перед отдельными группами избирателей. В любом случае свободный мандат не освобождает от предвыборных обещаний, он требует их координации с уровнем конституционных задач данного представительного органа.

Императивный мандат советского образца возник как реакция на непродуктивную работу парламента с избирателями. Данный критический настрой отражен в известной фразе: «В парламентах только болтают со специальной целью надувать «простонародье»[6]. Советская практика императивного мандата показала пример установления жесткой и достаточно продуктивной связи депутатов с избирателями на основе формализации конкретных предвыборных обязательств. При этом в качестве минуса можно назвать чрезмерно формализованную систему оценки депутатской деятельности — степень выполнения наказов избирателей. Это в известной мере сокращало возможности собственного усмотрения депутата и настраивало его на лоббистскую борьбу за интересы прежде всего собственных избирательных округов.

В Российской Федерации на федеральном уровне концепция свободного мандата закреплена законодательно[7]. При этом политические партии, просчитывая политические потери в связи с уменьшением доверия к представительным органам и собственно депутатам, все в большей мере пытаются усилить предметность в отношениях с избирателем. Наиболее ярко это проявляется в предвыборных программах партий, где уточняются цели и задачи представления воли избирателей, в том числе посредством обобщения предвыборных

[2] См.: Карасев А.Т. Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата: некоторые вопросы содержания и соотношения в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Российский юридический журнал. 2013. № 6. СПС «КонсультантПлюс».

[3] См.: Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М. : Юристъ, 2001. С. 115.

[4] См.: Гессен В.М. Основы конституционного права (издание 2-е). Петроград : издание юридического книжного склада «Право», типолитография товарищества А.Ф. Маркс, 1918. С. 288.

[5] См.: Румянцев А.Г. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 27–28.

[6] См.: Ленин В.И. Государство и революция. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 33. М., 1974. С. 46–47.

[7] См.: ч. 2 ст. 1 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.

предложений граждан[8]. Также расширяются формы работы депутатов с избирателями в избирательных округах, региональных группах, где в процессе встреч и отчетных мероприятий выявляются интересы и требования отдельных групп избирателей[9].

На региональном и муниципальном уровнях представительной власти идея свободного мандата все в большей мере наполняется элементами полусвободного и императивного мандатов (закрепляются институты отчетов депутатов, наказов, отзывов)[10].

А если учитывать современную тенденцию доминирования политических партий в парламентском процессе, то закономерно модель свободного мандата трансформируется в модель полусвободного мандата, где интересы партийной фракции становятся для депутата императивными[11]. Собственно говоря, обязательность вхождения в партийную фракцию и следование корпоративным обязательствам парламентской партии признал за избранным депутатом от политической партии Конституционный Суд РФ[12]. Хотя наличие модели свободного мандата Конституционный Суд РФ подтверждает постоянно, в том числе по отношению к депутатам региональных парламентов[13].

На наш взгляд, вопрос о степени свободы депутатского мандата выглядит достаточно условным. Основным моментом в оценке связи депутата и избирателя является предмет их отношений — выполнение предвыборных обещаний, обязательств.

3. Наказы как оптимальная форма предвыборных обязательств. В постсоветское время отказ от императивного мандата привел к потере реальности во взаимосвязи «депутат — избиратель». Обесценение обязательств депутатов перед избирателями упразднило «в целом обязанность выборных быть в контакте с избирателями»[14].

В последнее десятилетие на региональном и муниципальном уровнях власти выстраивается более действенный механизм взаимодействия избирателей и депутатов. Предметность в этих отношениях обеспечивается предвыборным обязательством депутата. Наиболее апробированной правовой моделью оформления такого обещания является наказ избирателей.

На федеральном уровне наказ вполне может быть использован и в условиях свободного (и (или) полусвободного мандата). Но для этого нужно время и практика применения данного института на иных уровнях представительной власти.

Более наглядно и результативно наказ может показать (и уже показывает) себя на региональном и муниципальном уровнях публичной власти. В нем можно отразить нужды населения в целом, отдельных групп и категорий избирателей, особенно если речь идет об обязательствах муниципальных депутатов по вопросам местного значения, в том числе определения перспектив экономического развития муниципального образования, вопросов водо- и теплоснабжения, обустройства территории и т.п.

Практика внедрения данного правового института не имеет необходимого правового единообразия и нуждается в корректировке, прежде всего по таким вопросам как: а) понятие и содержание наказов; б) субъекты формирования и внесения наказов; в) субъекты принятия и срок выполнения наказов; г) способы принятия решения по наказам; д) правовая форма и порядок реализации наказов:

а) в региональном законодательстве используются термины «обращения» или «предложения» граждан своим депутатам[15]. Так, в ч. 1 ст. 1 Закона Владимирской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного собрания Владимирской области», в ст. 1 Закона Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы», в п. 1.1 Положения о наказах избирателей депутатам Магаданской городской Думы наказы избирателей приравниваются к предложениям депутатам[16]. В ряде субъектов наказы

---

8 См., например: «Как аксельбанты на мундире: что обещают партии в предвыборных программах» // URL: http://voprosotvet.mirtesen.ru/blog/43722747017/CHto-obeschayut-partii-v-predvyibornyih-programmah (дата обращения: 24.09.2016).

9 См.: Регламент Государственной Думы ФС РФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

10 Например, в ст. 8 Закона «О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области» закреплена обязанность депутата поддерживать связь с избирателями своего округа, быть подотчетным и ответственным перед ними // URL: www.zsvo.ru/uploads/docs/files/7.pdf

11 См.: Трофимова Г.А. О пределах депутатской свободы // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 83–84.

12 Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой // СЗ РФ. 2012. № 11. Ст. 1365.

13 Указанное Постановление КС РФ ; Постановление КС РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П ; определения КС РФ от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О и от 19 мая 2009 г. № 598-О-О.

14 См.: Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.

15 Например, см.: Карасев А.Т., Савоськин А.В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2015. № 1. СПС «КонсультантПлюс».

16 См.: Закон Владимирской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного собрания Владимирской области» // URL: http://www.zsvo.ru/uploads/docs/files/2370.

представлены как поручения депутатам (Орловская область, Республика Бурятия)[17]. В ряде субъектов понятия «наказ» и «обращение» не отождествляют, а наделяют собственным правовым содержанием[18].

На наш взгляд, терминологическая разница в этом вопросе не является определяющей. Основным смыслом этого «обращения», «поручения» либо «предложения» должно быть предметно сформулированное обязательство депутата перед избирателями, которое порождает императивность решения поставленной задачи.

Предметность наказов обеспечивается требованиями к содержанию и формулированию наказов: они должны включать вопросы экономического, социального и культурного развития, исходя из признаков общественной значимости, подведомственности соответствующего уровня публичной власти и бюджетных возможностей региона (например, Тюменская область); в наказах должно быть ясно изложенное и реалистичное требование, совпадающее с полномочиями соответствующего уровня власти и имеющее предварительный (ориентировочный) финансовый расчет (обоснование);

б) в качестве субъектов инициирования наказов депутатам закрепляется широкий перечень участников: отдельные избиратели, группы избирателей, сходы граждан, собрания, конференции избирателей, а также сами депутаты. Так, в ст. 1 Закона Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» указываются собственно депутаты, собрания избирателей, отдельные избиратели[19]. В ст. 1 и 2 Закона Владимирской области «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» в качестве субъектов инициирования наказов рассматриваются граждане, а согласно ст. 3 данного Закона основная роль в формировании и представлении наказов отведена депутатам[20];

в) по срокам формирования наказов также имеются различные подходы. В основном подача поручений (предложений) действующим депутатам происходит как в течение избирательной кампании, так и в течение всего созыва представительного органа;

г) поручения депутатам утверждаются решением представительного органа. Решение по наказам увязывается с принятием бюджетов, программ и планов социально-экономического развития субъекта или муниципального образования[21]. В ряде правовых актов органов местного самоуправления наказы избирателей могут носить долгосрочный (свыше 4 лет) и среднесрочный характер (менее 4 лет)[22];

д) наказы утверждаются постановлением представительного органа в форме реестра, перечня, программы выполнения наказов избирателей и т.п.[23] Указанные документы направляются соответствующим исполнительным органам для учета при разработке и утверждении бюджета на очередной финансовый год, долгосрочных целевых программ, а также при составлении прогноза социально-экономического развития региона, на основании которого осуществляется разработка проекта бюджета. На уровне муниципальных образований используется форма муниципальных целевых программ[24].

4. Главное — предметность обязательства. Наказ и план. Исходя из складывающейся практики укрепления связи депутатов и избирателей, следует отметить следующее:

1) существуют различные способы, обеспечивающие большую конкретность в отношениях «депутат — избиратель», в том числе обещания, обращения, поручения, наказы и т.п. Вместе с тем каждая форма поручений должна иметь свое место

pdf ; Закон Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» // URL: https://law.admtyumen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs ; Решение Магаданской городской Думы от 18.09.2008 № 112-Д «Положение о наказах избирателей депутатам Магаданской городской Думы» // Вечерний Магадан. 2008. 9 октября.

17 Более подробно см.: Васюткин Н.Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского университета. 2011. № 2. С. 238.

18 См., например: ч. 2 и 3 ст. 1 Закона Волгоградской области «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и губернатору Волгоградской области» от 10 января 2002 г. № 661-ОД // URL: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya

19 См.: Закон Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» // Там же.

20 См.: Закон Владимирской области «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» // Там же.

21 См.: в Законе Владимирской области «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» наказы избирателей представляются депутатами в региональный парламент не позднее 15 января, а утверждается перечень наказов не позднее 1 июля (взаимосвязь с бюджетным процессом).

22 Подробнее см.: Мокшина М.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Экономика и право. 2013. Вып. 2. С. 146.

23 Например, в г. Тобольске утверждается перечень наказов. См.: О перечне наказов избирателей, данных депутатам Тобольской городской Думы шестого созыва в ходе предвыборной кампании 2015 года : Решение Тобольской городской Думы от 24 февраля 2016 г. № 17 // URL: http://dumatobolsk.ru/feedback/nakaz.php

24 Например, в г. Ижевске используется Долгосрочная целевая программа выполнения Реестра наказов избирателей, которая увязывается с ежегодными реестрами наказов и финансовым планом (бюджетом) на текущий год. Подробнее см.: Мокшина М.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления. С. 146–147.

в системе депутатских обязательств перед избирателями, свои правовые последствия. Например, обращения, заявления, предложения, инициативы должны осуществляться в уже существующем правовом режиме рассмотрения обращений и заявлений граждан.

Применительно к наказу должен действовать собственный правовой механизм. Принятие и выполнение наказа является объектом сложного правоотношения, в котором участниками являются избиратели, депутат (группы депутатов) и представительный орган. Наказы являются корпоративными обязательствами представительного органа, в основе которых находятся поручения, обязательства отдельных депутатов.

На наш взгляд, следует расширить представление о наказе как о корпоративном обязательстве представительного органа. В советской модели совет народных депутатов осуществлял полноту государственной власти на своей территории, отвечая и за исполнение наказов через исполнительный орган совета. В современной модели самостоятельности ветвей власти формирование и осуществление наказов находится в сфере ответственности как представительного, так и исполнительного органа. Поэтому закрепление наказов в качестве обязательств не только депутатов (и представительного органа), но и высшего должностного лица, например в Волгоградской области[25], не меняет правовую природу наказов. Наоборот, признание в качестве участников правоотношения по наказам непосредственно депутатов представительный орган, высшее должностное лицо, исполнительный орган обеспечивают необходимую гарантию их предметности и обеспеченности;

2) в этой связи наказ следует рассматривать как конкретное поручение депутату (и представительному органу власти, а также высшему должностному лицу), имеющее общественную значимость и носящее среднесрочный или долгосрочный характер. Поэтому прежде чем предвыборное поручение депутату стало наказом, требуется уточнить полномочных субъектов дачи наказов и сроки представления. На наш взгляд, таким критериям отвечают собрания граждан (избирателей), которые уже имеют должный уровень легитимности и правовой механизм проведения. Инициирование наказов следует увязывать с периодами проведения предвыборных собраний, а также отчетных собраний, проводимых по результатам выполнения наказов, но не ранее 1 раза в год для муниципальных образований и не ранее 1 раза в 2–2,5 года для регионального уровня публичной власти;

3) выполнение наказа в советской модели было связано с планами социально-экономического развития данного совета, которые имели общеобязательный характер. В сегодняшних условиях социально-экономические планы и программы не имеют императивного значения. Основным нормативным инструментом при осуществлении наказов является бюджет. Но бюджет принимается на год, его показатели не столь жестко связаны с планами среднесрочного и долгосрочного развития. В этой ситуации степень обязательности выполнения наказов ограничена сроком принятия очередного бюджета. Более существенным фактором стабильности формирования и выполнения наказов (в том числе среднесрочных и долгосрочных) является их включенность в планы и программы развития регионов или муниципальных образований.

В этой связи наиболее перспективным направлением обеспечения наказов является включение их в систему стратегического планирования. Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[26] установлены правовые основы координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, что позволяет более точно определять цели, сроки, объемы и источники реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ. Включение наказов в данную систему стратегического планирования (как правило, на уровне региональных или муниципальных программ) в качестве обязательных показателей создаст больше возможностей их надлежащего осуществления.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 27–30.
2. Васюткин Н.Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации / Н.Е. Васюткин // Вестник Бурятского университета. 2011. № 2. С. 238.
3. Гессен В.М. Основы конституционного права (издание 2-е). Петроград : издание юридического книжного склада «Право», типолитография товарищества А.Ф. Маркса, 1918. С. 288.
4. Закон Владимирской области «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.zsvo.ru/uploads/docs/files/2370.pdf

[25] См.: ч. 1 ст. 1 закона Волгоградской области «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и губернатору Волгоградской области» // URL: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya

[26] Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

5. Закон Владимирской области «О наказах избирателей депутатам законодательного собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya
6. Закон Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://law.admtyumen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs
7. Закон Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya
8. Как аксельбанты на мундире: что обещают партии в предвыборных программах [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://voprosotvet.mirtesen.ru/blog/43722747017/CHto-obeschayut-partii-v-predvyibornyih-programmah
9. Карасев А.Т. Депутатский мандат и конституционно-правовой статус депутата: некоторые вопросы содержания и соотношения в свете Постановления Конституционного Суда РФ от 27.12.2012 № 34-П / А.П. Карасев // Российский юридический журнал. 2013. № 6.
10. Карасев А.Т., Савоськин А.В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан / А.Т. Карасев // Российский юридический журнал. 2015. № 1.
11. Ленин В.И. Государство и революция. Полное собрание сочинений. 5-е изд. М., 1974. Т. 33. С. 46–47.
12. Мокшина М.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления / М.А. Мокшина // Экономика и право. 2013. Вып. 2. С. 146.
13. Мокшина М.А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления / М.А. Мокшина // Экономика и право. 2013. Вып. 2. С. 146–147.
14. О перечне наказов избирателей, данных депутатам Тобольской городской Думы шестого созыва в ходе предвыборной кампании 2015 года / Решение Тобольской городской Думы от 24.02. 2016 № 17 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://dumatobolsk.ru/feedback/nakaz.php
15. Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. С. 654–657.
16. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012. № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 11. Ст. 1365.
17. Регламент Государственной Думы ФС РФ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.
18. Решение Магаданской городской Думы от 18.09.2008 № 112-Д «Положение о наказах избирателей депутатам Магаданской городской Думы» // Вечерний Магадан. 2008. 9 октября.
19. Румянцев А.Г. Минимальная теория демократии: смысл и пределы возможного / А.Г. Румянцев // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3. С. 27–28.
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
21. Ст. 8 Закона «О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.zsvo.ru/uploads/docs/files/7.pdf
22. Трофимова Г.А. О пределах депутатской свободы / Г.А. Трофимова // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 83–84.
23. Ч. 1 ст. 1 закона Волгоградской области «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и губернатору Волгоградской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya
24. Ч. 2 и 3 ст. 1 Закона Волгоградской области «О наказах и обращениях избирателей к депутатам Волгоградской областной Думы и губернатору Волгоградской области» от 10.01.2002 № 661-ОД [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://volgoduma.ru/zakonotvorchestvo/zakony-i-postanovleniya
25. Ч. 2 ст. 1 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.
26. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М. : Юристъ, 2001. С. 115.