

НАКАЗЫ – ИНСТРУМЕНТ РЕАЛЬНОЙ ВЗАИМОСВЯЗИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И ДЕПУТАТОВ

© Мазеев В. Д., 2016,

д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и административного права,
ФГАОУ ВО «НИУ "Высшая школа экономики"», г. Москва

Аннотация: в статье анализируются различные формы и способы взаимосвязи депутатов и избирателей. Наказ избирателей рассматривается как предметное и реальное поручение депутату и представительному органу власти, носящее среднесрочный или долгосрочный характер.

Ключевые слова: наказ избирателей депутату, представительство интересов народа, ответственность депутата.

Abstract: the article analyzes the different forms and methods of interconnection of deputies and voters. Electors' mandate is considered as a substantive and practical errand to a deputy and representative bodies of a medium-term or long-term character.

Keywords: electors' mandate to a deputy, representation of public interests, deputy responsibility.

1. Суверенитет народа и представительство воли народа. Современная демократия основывается на суверенитете народа как источнике власти. Этот суверенитет выражается в институтах непосредственной и представительной демократии. Практически основной формой непосредственной демократии являются свободные выборы, посредством которых народ формирует органы государственной и муниципальной власти. После проведения выборов фундаментальным вопросом демократии выступает степень адекватности отражения воли народа его избранными представителями. Решение этого вопроса зависит от наличия эффективных институтов участия избирателей в деятельности своих представителей, в том числе возможности корректировки своей воли, контроле за осуществлением предвыборных обещаний, включая ответственность за их невыполнение.

В советской модели представительство воли избирателей выражалось в императивном мандате, в котором жестко выстраивалась связь избирателя с депутатом посредством таких институтов, как наказ и отзыв¹. Практика показывает, что императивный мандат не является гарантией полной адекватности представительства интересов народа. Его абсолютизация под видом исполнения воли отдельных групп избирателей также загоняет народное представительство в ловушку ситуационной борьбы и лоббирования различных политических, социальных сил, ведомственных и частных интересов. В силу этого «конституционного опасения» большинство либеральных конституций закрепляют свободный мандат².

В России на федеральном уровне доминирует модель свободного мандата. Депутат Государственной думы ФС РФ является представителем народа³. Эта модель до последних лет преобладала и на других уровнях публичной власти. Полный отказ постсоветской российской конституционной доктрины от императивного мандата привел к обесценению самой идеи постоянной и предметной взаимосвязи избирателей со сво-

¹ Государственное право СССР / под ред. С. С. Кравчука. - М., 1967. С. 12.

² Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). - М. : Юрист. 2001. С.115.

³ Ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1994. - № 2, ст. 74.

ими представителями. Это выразилось в том числе в «бронзовении» депутатского корпуса, отрыве представителей от решения реальных конкретных социально-экономических проблем населения муниципальных образований и регионов.

По мнению С. А. Авакьяна, действующая Конституция не устанавливает путей реализации власти помимо органов государственной власти и органов местного самоуправления. «С самого начала внедрения новой системы организации власти были отменены формально ранее возможные наказания избирателей депутатам, отчеты депутатов перед избирателями, возможность отзыва депутатов, в целом обязанность выборных быть в контакте с избирателями. То есть выхолащено содержание святой категории конституционализма - народного представительства»⁴.

Представительство интересов народа в целом, на наш взгляд, является философско-правовой фикцией, которая необходима и полезна для решения общих задач единства нации и государственной целостности. Вместе с тем народ является сложной категорией, в которой представлено множество социальных и национальных интересов, запросов и надежд. Поэтому выявление и представление воли народа посредством демократических институтов объективно предполагает решение проблемы соотношения интересов всей нации (народа) и отдельных групп избирателей.

В чистом виде императивность как ограждение депутата от конкретных нужд и поручений избирателей, от частного в интересах общего не существует как таковая. В любом современном демократическом государстве депутаты как профессиональные политики и «законодатели длительного действия» и, как правило, партийные депутаты ведут постоянную, разностороннюю работу не только по общенациональным вопросам, но и по запросам отдельных групп избирателей. Существуют различные способы этой постоянной взаимосвязи. Например, институт лоббирования является одной из узаконенных форм такой работы, средством представления частных (отдельных групп избирателей) интересов в рамках заботы об общем национальном благе.

2. Формы взаимосвязи депутатов с избирателями и наказ избирателей. В российском конституционном законодательстве закреплены различные формы и способы взаимосвязи депутатов и избирателей. Так в п. 1 ст. 75 Регламента ГД ФС РФ установлено, что депутат Государственной думы поддерживает связь с избирателями на соответствующей территории или в субъекте: рассматривает обращения избирателей, лично ведет их прием, проводит встречи с избирателями, осуществляет иные предусмотренные законодательством Российской Федерации меры, обеспечивающие связь с избирателями⁵. В ст. 8 Закона Владимирской области депутат, избранный по одномандатному избирательному округу, поддерживает связь с избирателями своего округа, ответственен перед ними и им подотчетен; депутат, избранный по единому избирательному округу, поддерживает связь с избирателями в муниципальных образованиях, определенных избирательным объединением, по списку которого он был избран⁶. В региональном законодательстве существует также институт отчета депутата перед избирателями о своей депутатской деятельности и работе представительного органа.

Вместе с тем данные формы взаимосвязи с избирателями не обладают признаками полноценного правоотношения в рамках модели свободного мандата. Сомнения в правовой реальности обязанностей депутата перед избирателями в своем избиратель-

⁴ Авакьян С. А. Конституционализм и публичная власть: концепции и перспективы // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 11. С. 27 – 30.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998. - № 7, ст. 801.

⁶ Закон Владимирской области от 09.04.2002 № 33-ОЗ «О статусе депутата Законодательного Собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: [//www.zsvo.ru/uploads/docs/files/7.pdf](http://www.zsvo.ru/uploads/docs/files/7.pdf).

ном округе заключаются в том, что его нельзя или крайне сложно привлечь к ответственности за неисполнение каких-либо обещаний избирателям, за отсутствие реальной работы с гражданами⁷. Основными факторами обеспечения надлежащей деятельности депутата выступают совесть, политическое реноме и «политический кнут» в лице той партии, от списка которой он избран.

В последние годы для восстановления более предметной правовой связи депутатов с избирателями на региональном и муниципальном уровнях расширяются средства контроля за деятельностью депутатов, прежде всего в виде отчетов, наказов избирателей и отзыва. Эти средства позволяют создавать системный механизм включенности депутатов в решение конкретных проблем отдельных групп избирателей, выстраивать полновесный механизм взаимодействия избирателей и их представителей.

В указанном наборе форм и способов взаимодействия и контроля наиболее значимое место занимает наказ. Он обеспечивает необходимый элемент содержательной жесткости в двусторонних отношениях депутата и избирателя. О чем может отчитываться депутат, если предмет его деятельности далек от интересов избирателей или абстрактен? И самое главное - за что наступает ответственность депутата перед избирателями в форме отзыва, если нет содержания состава этого конституционно-правового нарушения?

3. Наказ и ответственность депутата. На наш взгляд, именно неисполнение наказа является основным элементом конституционно-правового деликта депутата перед избирателями. Нельзя не отметить, что в законодательстве ряда субъектов Федерации появились законы об отзыве депутата (например, в Республиках Алтай, Северная Осетия - Алания, Волгоградской, Владимирской, Кемеровской, Тверской и др. областях), избранного по мажоритарной системе. Но зачастую в качестве оснований отзыва предусматривается, например, систематическое неучастие в сессионных заседаниях; уклонение от участия в голосовании; невыполнение поручений внутренних руководящих органов палаты, постоянных комитетов и комиссий, депутатских фракций и т. д.⁸

Эти основания в основном имеют косвенное отношение к мандату доверия от избирателей.

Наряду с ними предусматриваются и те основания, которые наиболее близки к избирателям, например, деятельность, противоречащая предвыборной программе депутата; утрата связи с избирателями (отказ депутата от ведения приема избирателей, рассмотрения их жалоб и заявлений)⁹. Правда, эти основания имеют слишком общие характеристики и не затрагивают материальной, содержательной стороны обязательств депутатского корпуса.

Можно констатировать, что наказ не получил должного правового закрепления как основание ответственности депутата. Эта проблема в свою очередь связана с оценкой природы и содержания депутатского мандата. Основным посылом депутатского мандата является поручение депутату, исходящее от граждан в лице избирательного корпуса, представлять их интересы при осуществлении властных функций, соединенное

⁷ Алимов А. В. Некоторые проблемы конституционно-правового регулирования мандата депутата // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - №4.

⁸ Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). - М. : DirectMedia, 2014.

⁹ Ст. 1 Закона Владимирской области от 31.07.1996 № 19-ОЗ «О порядке отзыва депутата Законодательного Собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon-region.ru/vladimirskaya-oblast/38730/>; ст. 1 Закона Тюменской области от 01.07.1998 № 40 «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <https://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs>.

или не соединенное с дополнительными требованиями, адресованными депутатам избирателями (наказы, иные поручения)¹⁰.

На наш взгляд, если вычленять в депутатском мандате две составные части: деятельность депутата как члена коллегиального органа, в том числе члена партийной фракции, и работа с избирателями, то нужно выделять соответствующие основания депутатской ответственности. При негативной оценке деятельности депутата в представительном органе должна наступать ответственность в виде прекращения полномочий депутата как члена коллегиального органа самим этим органом. Например, подобные основания предусмотрены п.п. в) ч. 1 ст. 4 Регламента ГД ФС РФ «участие депутата Государственной думы в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией»; п. в) ч. 3 ст. 4 Регламента ГД ФС РФ, касающейся несоблюдения требования по обязательному членству в той политической партии, от списка которой он был избран¹¹. При этом прекращение полномочий депутата наступает по решению представительного органа. А если депутат имеет отрицательную оценку за работу с избирателями, то должна использоваться форма отзыва избирателями.

Отзыв депутата есть форма контроля за его деятельностью избирателями, а основанием отзыва может быть лишь неисполнение договорных обязательств перед избирателями, которые должны выражаться в виде наказов и поручений, принятых на себя кандидатами в депутаты или списками кандидатов в депутаты от политических партий.

4. Наказы избирателей: общий обзор. На региональном и муниципальном уровнях публичной власти наказ может выполнить наиболее содержательную роль в упрощении представительной основы взаимоотношений избирателей и депутата. С его помощью можно более конкретно выявить и отразить различные нужды населения в целом, отдельных групп и категорий избирателей, особенно если речь идет о поручениях муниципальным депутатам по вопросам водоснабжения, ремонта дорог, канализации, обустройства территории и т. д.

Многие субъекты РФ и муниципальные образования восстанавливают наказы избирателей депутатам, но практика внедрения данного правового института нуждается в серьезном осмыслении.

На сегодняшний день и в региональном законодательстве, и в науке появились интересные и неоднозначные подходы к данному институту. Несомненно, что в возрождении наказов используется опыт советской модели. Особенности наказов советского типа состоят в том, что они, «во-первых, представляют собой поручения избирателей; во-вторых, адресуются конкретному кандидату в депутаты, зарегистрированному окружной избирательной комиссией; в-третьих, имеют общественное значение; в-четвертых, являются обоснованными, реальными; в-пятых, принимаются большинством голосов присутствующих на предвыборном собрании избирателей; в-шестых, оформляются протоколом предвыборного собрания»¹². Данные наказы были встроены в иную систему политической власти, основанную на отрицании разделения властей, многопартийности, где реализация наказов осуществлялась в рамках утвержденных императивных планов социально-экономического развития.

¹⁰ 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.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 28, ст. 3466.

¹² Зульфикаров А. Ю. Наказы избирателей в системе советской демократии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984.

В современных условиях чтобы более ясно представить складывающуюся ситуацию по наказам следует выделить несколько основных элементов оценки данного явления: понятие; инициирование (субъекты формирования и внесения наказов); субъекты принятия и срок наказов; предмет наказов; принятие решения по наказам; субъекты исполнения и контроля; правовая форма и порядок реализации наказов.

Понятие наказов. Как правило, наказания представляют в виде обращений или предложений граждан своим депутатам¹³. Чаще всего используется понятие «предложение» депутатам. Так в ч. 1 ст. 1 Закона Владимирской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» наказания избирателей есть предложения депутатам. Например, такое понятие установлено в ст. 1 Закона Тюменской области «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы»¹⁴. Нередко наказания представлены как поручения депутатам (Орловская область) или как предложения по наказам в виде одобренных собраниями избирателей поручения депутатам (Республика Бурятия)¹⁵. Весь вопрос заключается не в том, какое именно понятие используется для определения наказания: предложение или поручение. Главное состоит в предполагаемых правовых последствиях этого понятия. Если наказание в своем содержании представляет предметно сформулированную задачу для исполнения депутатом в своей деятельности и элементы обязательности решения данной задачи, то терминологическая разница не будет так важна. А если наказу отводится роль одного из пожеланий, обращений, просьб депутату без должного набора мер контроля и ответственности за его исполнение, то «мягкая» правовая природа такого понятия не будет давать ожидаемого эффекта. Если иметь в виду наполнение наказания императивными элементами, без которых полноценное представительство малоценно, то лучше использовать в определении наказания термин «поручение».

Инициирование (субъекты формирования и внесения наказов). Большой разброс позиций существует по закреплению субъектов инициирования и формулирования наказов. Такими субъектами могут выступать 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» устанавливается, что наказаниями избирателей являются обобщенные депутатом Думы или одобренные собраниями избирателей, а также полученные на встречах с избирателями в течение созыва предложения избирателей своим депутатам¹⁶. В ст. 1 и 2 Закона Владимирской области «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» право вносить предложения депутатам исходят от граждан, при этом не уточняется каким образом и в какой форме происходит внесение наказов депутатам (в форме собраний, конференций, отдельных предложений и обращений и т. д.). Согласно ст. 3 данного Закона сами депутаты принимают наказания и

¹³ Карасев А. Т., Савоськин А. В. Законы субъектов Российской Федерации об обращениях граждан // «Российский юридический журнал». – 2015. – № 1.

¹⁴ Закон Владимирской области от 02.11.2012 № 126-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsvo.ru/uploads/docs/files/2370.pdf>; ст. 1 Закона Тюменской области от 01.07.1998 № 40 «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <https://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs>.

¹⁵ Васюткин Н. Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского университета. – 2011. – №2. С. 238.

¹⁶ Закон Тюменской области от 01.07.1998 № 40 «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <https://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs>.

формируют соответствующие перечни наказов¹⁷. Т.е. основная роль в формировании и представлении наказов отведена депутатам. При этом в нормативных актах зачастую не уточняется правомочность и качество субъекта инициирования наказов: в каком количественном составе можно признавать собрание избирателей, кто является инициатором собрания или конференции, сопоставимы ли по значимости наказы отдельных избирателей или групп избирателей с наказами, данными на собраниях коллективов граждан, возможны ли варианты представления наказов гражданами по электронной почте и т. д.

Особое значение имеет формат проведения собраний (конференций), встреч с избирателями. Наказ отличается общественным значением. Это значение должно подкрепляться определенной степенью легитимности и значимости подачи наказа. Одно дело, когда наказ подается на встрече депутата с 5-10 избирателями и его предмет фиксируется самим депутатом, другое – когда наказ формулируется на собрании тысячи жителей с составлением протокола, с четким формулированием содержания наказа и предполагаемых результатов его выполнения. Кроме этого наказ по своей сути является коллективным обязательством не только для представительного органа, но также для исполнительных органов власти, которые должны его выполнять в рамках своих полномочий с учетом возможностей регионального или муниципального бюджетов. Поэтому на таких собраниях не только желательно, но необходимо присутствие представителей соответствующих органов региональной государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, которые при необходимости дают присутствующим на собрании соответствующие разъяснения по внесенным предложениям о наказах¹⁸.

Субъекты принятия и срок наказов. По этому вопросу также нет унифицированного подхода. Общей тенденцией является подача поручений (предложений) действующим депутатам в течение всего созыва. Предусматривается также подача предложений в течение избирательной кампании кандидатам в депутаты. Получатся, подача наказов депутатам возможна в течение всего срока полномочий данного депутата. В любом случае внесенные депутатам наказы вносятся на рассмотрение представительного органа и предполагают их реализацию в рамках определенных бюджетов, планов, программ социально-экономического развития данной территории. Т. е. их можно отнести к долгосрочным или среднесрочным обязательствам депутата и органов представительной власти. Их нельзя приравнивать к тем обращениям граждан, которые предполагают срочные или краткосрочные меры по их реализации. Собственно говоря, эта логика прослеживается в большинстве нормативных актов. Так 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. В ряде правовых актов органов местного самоуправления наказы избирателей могут носить долгосрочный (свыше 4 лет) и среднесрочный характер (менее 4 лет)¹⁹.

Практика принятия наказов в течение всего срока полномочий депутата уравнивает наказ с обращением и противоречит существу наказов как общественно значимого задания (обязательства) депутату, предполагающего не одноразовое решение, а целую

¹⁷ Закон Владимирской области от 02.11.2012 № 126-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Законодательного Собрания Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zsvo.ru/uploads/docs/files/2370.pdf>.

¹⁸ Ст. 2 Закона Тюменской области от 01.07.1998 № 40 «О наказах избирателей, данных депутатам Тюменской областной Думы» [Электронный ресурс]. URL: <https://law.admtymen.ru/law/view.htm?id=230195@egDocs>.

¹⁹ Мокшина М. А. Наказы избирателей в системе местного самоуправления // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. - 2013. - Вып. 2. С. 146.

систему долгосрочного взаимодействия органов публичной власти по выполнению принятого обязательства.

Предмет наказов. В содержание наказов обычно включают вопросы экономического, социального и культурного развития (иногда и политического), направленные на удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей региона или муниципального образования. При этом в предмет наказов включаются такие признаки, как общественная значимость, отнесение их к ведению соответствующего уровня публичной власти (Владимирская область) или учет материальных, трудовых и финансовых возможностей региона (Тюменская область). Основной проблемой формулирования содержания наказов является их реалистичность и предметность. Это должно быть не абстрактное пожелание, а ясно изложенное требование, совпадающее с полномочиями соответствующего уровня власти и имеющее предварительный (ориентировочный) финансовый расчет (обоснование). Все это предполагает в формулировании наказов участие специалистов, консультантов, в том числе со стороны органов публичной власти.

Принятие решения по наказам. Наказ становится наказом с момента принятия решения об утверждении наказа представительным органом власти. Сложившийся механизм принятия решений по наказам можно представить следующим образом: 1) внесение наказов (следует считать их предложениями по наказам) в представительный орган (эта зона ответственности депутатов); 2) предварительное рассмотрение предложений избирателей комитетами и комиссиями представительного органа (прежде всего профильными комитетами); 3) обобщение рекомендованных профильными комитетами наказов организационным отделом представительного органа и представление их на заключение высшему должностному лицу (соответствующий орган исполнительной власти); 4) получение заключения соответствующего органа исполнительной власти и составление перечня (реестра, программы) наказов избирателей, рекомендованных к рассмотрению; 5) рассмотрение и утверждение перечня (реестра) наказов избирателей.

Субъекты исполнения и контроля. Как правило, субъектами исполнения наказов являются исполнительные органы и должностные лица региональной и муниципальной власти. Вместе с тем часть наказов депутаты принимают к своему исполнению. Встречаются варианты участия в реализации наказов и населения своими средствами²⁰. Контроль за выполнением наказов осуществляют представительный орган, депутаты и соответствующие контрольные органы. Участие избирателей в контрольном процессе в основном обеспечивается институтом отчетов депутатов перед избирателями, а также информационными сообщениями о ходе выполнения наказов через СМИ и во время встреч с избирателями.

Правовая форма и порядок реализации наказов. Наказы утверждаются постановлением представительного органа в форме реестра, перечня, программы выполнения наказов избирателей и т. п. Эти реестры направляются высшим должностным лицам или соответствующим исполнительным органам для учета при разработке, формировании и утверждении бюджета на очередной финансовый год, долгосрочных целевых программ, ведомственных 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. Так в г. Ижевске была принята Долгосрочная целевая программа выполнения Реестра наказов избирателей на 2011-2015 гг., которая увя-

²⁰ Васюткин Н. Е. Правовое регулирование наказов избирателей в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. - 2011. - № 2. С. 236-242.

зывалась с ежегодными реестрами наказов и финансовым планом (бюджетом) на текущий год с определением конкретных видов наказов на текущий год, ответственных за их исполнение, характера работ и источников их финансирования, ожидаемых результатов проводимых мероприятий²¹.

5. Заключение. Если подвести некий итог общей оценки появившихся правовых основ наказа как инструмента предметной взаимосвязи избирателей и депутатов, то следует отметить следующее:

1) созданы общие рамки института наказа;

2) окончательная модель наказа как непротиворечивая система правовых норм находится в стадии становления;

3) эти противоречия обусловлены неопределенностью модели депутатского мандата. Должен быть сделан выбор в пользу того или иного вида депутатского мандата: императивного, свободного или полусвободного. Этот выбор позволит более ясно определиться с природой наказа: считать ли его обязательством, императивным поручением или обращением («мягким» правовым пожеланием). При этом необходимо, исходя из данного выбора, также определиться с формами и мерой ответственности депутата перед избирателями, в том числе с основаниями отзыва, параметрами и сроками отчетов перед избирателями. На наш взгляд, исходя из задачи большего опредмечивания взаимосвязи депутата и избирателей, необходимо на региональном уровне власти продолжить политику введения полусвободного мандата, на муниципальном уровне власти – восстанавливать основные элементы императивного мандата;

4) наказ следует рассматривать как предметное и реальное поручение депутату и представительному органу власти, носящее среднесрочный или долгосрочный характер. В связи с этим требуется определиться с субъектами инициирования и формулирования наказа. К таковым следует отнести собрания (и конференции), сходы граждан, проводимые по инициативе уполномоченных субъектов (в том числе органов местного самоуправления, политических партий, инициативных групп кандидатов в депутаты, органов территориального общественного самоуправления, представителей органов публичной власти соответствующего уровня и т. д.), при наличии установленной численности присутствующих граждан. Помимо этого, необходимо также закрепить обязательную форму ведения протокола собрания и требований к формулированию содержания наказа;

5) указы выполняются в рамках долгосрочных или среднесрочных планов и программ социально-экономического развития региона или муниципального образования. В связи с этим необходимо инициирование наказов увязать 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;

6) в советской модели наказ после утверждения Советом становился нормативным для исполнения и вносился в планы социально-экономического развития, причем эти планы имели императивный характер. То есть план становился основным инструментом и гарантией выполнения наказа. В рыночных условиях социально-экономические планы и программы не имеют императивного значения. Имеется большая вероятность их невыполнения и значительной корректировки. Основным нормативным инструментом при осуществлении наказов является бюджет. В этой ситуации особое внимание должно быть уделено реальным расчетам, оценкам реестра наказов и увязыванию этих параметров с плановыми бюджетными показателями. При этом реестр наказов

²¹ Мокшина М. А. Указ. соч. С. 146-147.

должен входить составной частью в нормативный акт представительного органа об утверждении бюджета региона или муниципального образования.