

Гарькавченко О.Ю.

## Тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации об институтах демократии

Законодательство субъектов Российской Федерации об институтах непосредственной (прямой) и представительной демократии является важным, но не самостоятельным компонентом в общей системе законодательного регулирования институтов демократии в субъектах Российской Федерации. Определяющую, ведущую роль в данной системе играет федеральное законодательство. Такая роль законодательства субъектов Российской Федерации обусловлена установленным Конституцией Российской Федерации разграничением полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по регулированию институтов демократии в субъектах Российской Федерации. Рассмотрим соответствующие положения Конституции Российской Федерации и их воплощение в практике законодательного регулирования.

1) Применительно к институтам представительной демократии в субъектах Российской Федерации очевидно, что их законодательное регулирование осуществляется в режиме совместного ведения: согласно пункту «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответствующая модель законодательного регулирования, установленная в части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации состоит в том, что по данным вопросам издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основополагающий федеральный закон, предмет которого определен непосредственно в части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации (общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти) был издан в 1999 г., спустя длительное время после принятия Конституции Российской Федерации. Это обстоятельство предопределило существенную самостоятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании институтов представительной демократии и в целом способствовало формированию творческого подхода органов государственной власти субъектов Российской Федерации при разработке конституций, уставов субъектов Российской Федерации, что позволило обеспечить максимальный учет особенностей региональных условий. Длительное время отсутствие нормативных ориентиров в форме федерального закона для регионального законодателя восполнялось правовыми позициями, содержащимися в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, что обеспечивало соответствие законодательства субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере Конституции Российской Федерации. Речь, в частности, идет о Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края<sup>1</sup>, Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 г. № 3-П о проверки конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области<sup>2</sup>, Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П о проверке конституционности

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области<sup>3</sup>. Комментируя постановление по первому делу В.А. Кряжков, отмечает, что в условиях существования пробела в законодательстве, Конституционному Суду предстояло «выработать более точные конституционно-правовые ориентиры в интерпретации разделения и взаимодействия региональных властей. Ключевая правовая позиция Конституционного Суда по указанному вопросу была выражена в следующей формуле: конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти»<sup>4</sup>. С учетом указанных интерпретаций конституционных принципов Конституционным Судом Российской Федерации происходило становление законодательной (представительной) власти как важнейшего института демократии в субъектах Российской Федерации. В настоящее время статус законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «Об общих принципах организации органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации» определяется в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации, а также в отдельных законах субъектах Российской Федерации об органах законодательной власти, которые приняты в некоторых субъектах Российской Федерации (Республика Башкортостан, Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Московская область и некоторые другие). В конституциях, уставах субъектов Российской Федерации организации законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации, как правило посвящается отдельная глава.

Что касается конструирования представительной власти на местном уровне, здесь самостоятельность соответствующих нормативных решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации была гарантирована рамочным содержанием Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>5</sup>. Как отмечалось в юридической литературе, данный Федеральный закон предоставлял субъектам Федерации многовариантность законодательного регулирования представительных органов местного самоуправления<sup>6</sup>. В дальнейшем схема законодательного регулирования радикально изменилась. В связи с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части регулирования вопросов местного самоуправления, в том числе полномочия по регулированию институтов представительной и непосредственной демократии были определены чрезвычайно узко. Такая ситуация исключила возможность принятия в субъектах Российской Федерации законов о местном самоуправлении (что имело повсеместное распространение до 2003 г.). Таким образом, в настоящее время регулирование представительных институтов демократии на местном уровне осуществляется в основном федеральным законодательством и уставами, иными нормативными правовыми актами муниципальных образований. Роль законодателя субъекта Российской Федерации в определении организации и порядка деятельности представительных органов

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

<sup>4</sup> Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. Т. 1. М.: Юрист, 2000. С. 295.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

<sup>6</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Руководитель авторского коллектива и отв. редактор Ю.А.Тихомиров. М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. С. 75–79.

муниципальных образований весьма ограничена (установление наименований представительных органов муниципальных образований, типов избирательных систем, применяемых на выборах данных органов и некоторые другие).

2) Поскольку в положениях Конституции Российской Федерации нет прямого указания на то, в чьем ведении находится законодательство об институтах непосредственной демократии<sup>7</sup>, федеральный законодатель при конструировании модели соответствующего законодательного регулирования исходил из учета комплексного характера регулируемых отношений, связанных с функционированием данных институтов. В чем проявляется эта комплексность?

С одной стороны, законодательное регулирование проведения выборов и референдумов в Российской Федерации следует рассматривать как реализацию полномочия Российской Федерации по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме закреплено непосредственно в Конституции Российской Федерации (часть 2 статьи 32). Как отмечает Л.В.Лазарев «федеральный законодатель устанавливает общефедеральные избирательные стандарты в силу того, что регулирование прав и свобод, включая избирательные права, отнесено Конституцией к ведению Федерации ... Субъекты Федерации самостоятельны в установлении системы своих органов власти и определении порядка их формирования, что составляет предмет их конституций (уставов) и избирательных законов»<sup>8</sup>. Аналогичные федеральные стандарты устанавливаются и в отношении права граждан участвовать в референдуме. В наиболее системном виде в настоящее время они закреплены в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также содержатся и в иных федеральных законах, в частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральном законе от 26 декабря 1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления».

Законодательные органы субъектов Российской Федерации, исходя из полномочий в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по установлению общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации), а также по защите прав и свобод человека и гражданина осуществляют собственное правовое регулирование, принимая законы о выборах, референдумах. Законодательная база проведения выборов и референдумов в субъектах Российской Федерации (как регионального, так и муниципального уровней) в настоящее время полностью сформирована во всех субъектах Российской Федерации. Однако объем и содержание законодательного регулирования выборов и референдумов на уровне субъектов Российской Федерации существенно изменялся за последние годы. В первую очередь это было связано с тем, само нормативное содержание общефедеральных стандартов проведения выборов и референдумов в субъектах Российской Федерации в большой степени корректировалось.

<sup>7</sup> О проблеме неопределенности конституционного разграничения полномочий по регулированию форм непосредственной демократии см.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Олита, 2003. С. 365.

<sup>8</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, Проспект, 2009. С. 180.

Первоначально, законодательство субъектов Российской Федерации о выборах развивалось таким образом, что в нем присутствовал значительный компонент самостоятельного регулирования, не predetermined нормативными решениями, содержащимися в федеральном законодательстве. Это обстоятельство в определенной мере давало основания некоторым исследователям относить избирательные законы субъекта Российской Федерации к числу законов, принимаемых «по вопросам исключительной компетенции» субъекта Российской Федерации области<sup>9</sup>. Однако такая позиция даже для первоначального периода развития избирательного законодательства представляется малоубедительной. В период до принятия в 1994 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>10</sup> издание субъектами Российской Федерации законов о выборах следует рассматривать не как реализацию их «исключительной компетенции», а в рамках полномочий по «опережающему регулированию» в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Эта возможность неоднократно подтверждалась Конституционным Судом Российской Федерации. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области была сформулирована следующая значимая правовая позиция: «По смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по предметам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы совместной компетенции. При этом после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации».

Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах, принимавшееся на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в целом исходило из децентрализованной схемы организации избирательного процесса, в которой не подразумевалось осуществление контроля за решениями и действиями избирательных комиссий, сформированных для организации подготовки и проведения региональных и муниципальных выборов со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. В нормотворческом плане у законодательных органов субъектов Российской Федерации при установлении дополнительных гарантий избирательных прав граждан существовала возможность самостоятельного регулирования многих значимых институтов избирательного права, в частности, субъектами Российской Федерации самостоятельно решался вопрос о виде избирательной системы, применяемой при проведении выборов.

С принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup> от 19 сентября 1997 г. рамочное федеральное регулирование выборов в субъектах Российской Федерации стало уступать место централизованному, детальному законодательному регулированию выборов<sup>12</sup>. Этим законом был установлен принцип безусловного верховенства норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» над иными законами о выборах, включая и законы субъектов Российской Федерации. Тем самым

<sup>9</sup> Законы области как субъекта Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 29.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

<sup>12</sup> Об этом см.: Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М.: Городец, 1999. С. 246–247.



федеральный законодатель фактически интерпретировал конституционное разграничение полномочий в сфере избирательного законодательства, однозначно переведя его в режим совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Аналогичный режим правового регулирования был установлен для региональных и местных референдумов.

В дальнейшем при принятии в 2002 г. нового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>13</sup> и последующих поправок ему указанная тенденция к детализации регулирования порядка проведения выборов и референдумов в субъектах Российской Федерации только усиливалась. Как отмечается авторами «Концепции развития конституционного законодательства», исходя из объема содержащихся в данном федеральном законе нормативного регулирования применительно к выборам всех уровней он может быть охарактеризован в качестве акта, кодифицирующего избирательные права и избирательные процедуры<sup>14</sup>.

Характеризуя развитие законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации, Е.П.Дубровина, отмечает проблему отсутствия общих конституционных критериев объема федерального регулирования по предметам совместного ведения. При этом отмечается, что «статья 73 Конституции Российской Федерации связывает федерального законодателя и позволяет ему регулировать общественные отношения только по предметам исключительного ведения Российской Федерации, а по предметам совместного ведения обязывает его оставлять поле для законодательного регулирования субъектами Федерации»<sup>15</sup>. Таким образом, настоятельно необходима доктринальная разработка объема вопросов избирательного законодательства, законодательства о референдуме для самостоятельного регулирования законодателя субъекта Российской Федерации. В этой связи представляет интерес точка зрения, высказанная А.В.Алехичевой о том, что «у федерального законодателя существует возможность рассматривать регулирование институтов прямой демократии в субъектах Российской Федерации преимущественно под углом зрения регулирования прав граждан, включая в понятие прав на участие в соответствующих формах демократии и процедурные права, гарантирующие такое участие. Следствием этого положения вещей является нередко произвольное определение объема регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации со стороны федерального законодателя, что ставит законодательные органы субъектов Российской Федерации перед необходимостью частого внесения изменений и дополнений в законодательство субъектов Российской Федерации, в том числе конституции и уставы субъектов Федерации»<sup>16</sup>.

Полагаем, что акцент на максимально широкое федеральное регулирование всех аспектов осуществления прав граждан на участие в осуществлении форм непосредственной демократии был более оправдан на первоначальном этапе становления и развития избирательного законодательства и законодательства о референдуме, когда соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации проявило «устойчивую тенденцию к ограничению избирательных прав граждан»<sup>17</sup>. Впоследствии инерционное расширение объема регламентации выборов и референдума со стороны федерального законодателя привело к тому, что приоритет

<sup>13</sup> Российская газета. 15 июня 2002 г.

<sup>14</sup> Концепции развития российского законодательства. М.: Эксмо, 2010. С. 129.

<sup>15</sup> Дубровина Е.П. Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 5.

<sup>16</sup> Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

<sup>17</sup> Об этом см.: Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 87.

защиты прав граждан фактически сменился решением задач централизации и унификации всего избирательного процесса. Полностью унифицированный избирательный процесс, по нашему мнению, противоречит федеративной природе Российской Федерации, не учитывает положений пункта «н» части 1 статьи 72 и статьи 73 Конституции Российской Федерации. В этой связи фактически сложившаяся расширительная интерпретация регулирования избирательных прав, права на участие в референдуме со стороны федерального законодателя требует корректировки. Полагаем, что процедуры осуществления форм прямой демократии, обусловленные особенностями организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, должны регулироваться субъектами Российской Федерации самостоятельно на основе общих принципов, установленных в федеральных законах. Решение этой задачи, безусловно, требует сокращения объема соответствующего императивного федерального регулирования.

Несмотря на то, что в содержательном плане законодательство субъектов Российской Федерации о выборах и референдумах жестко зависит от федерального регулирования соответствующих отношений, в целом оно представляет достаточно развитую систему. Как правило, оно состоит из законов о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и о муниципальных выборах, законов о референдуме субъекта Российской Федерации и о местном референдуме. В некоторых субъектах приняты законы об избирательных комиссиях. Основы проведения выборов и референдумов в субъектах Российской Федерации определяются в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации. В данных нормативных актах субъектов Российской Федерации регламентируются такие основополагающие институты в рамках избирательного права, права на участие в референдуме как назначение выборов и референдумов, избирательная система и пассивное избирательное право при проведении выборов депутатов законодательного органа, статус избирательной комиссии субъекта Российской Федерации. В конституциях, уставах отдельных субъектов Российской Федерации имеются специальные главы, посвященные институтам непосредственной демократии. В частности, в Уставе Красноярского края (в ред. от 10.06.2010) имеется глава «Непосредственное осуществление гражданами государственной власти края и их участие в ее осуществлении», в Конституции Республики Тыва – глава «Выборы и референдумы» (в ред. от 08.11.2010).

3) Права граждан на участие в иных (помимо референдума и выборов) формах прямой демократии прямо не предусмотрены в статье 32 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, признавая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (часть 3 статьи 3) Конституция Российской Федерации исходит из многообразия форм прямой демократии. В этой связи полагаем, что содержащееся в части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации положение о том, что граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, создает общие конституционные основания для установления законодателем права на участие в иных формах непосредственной демократии. При этом вопрос о соответствующих законодательных полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в Конституции не решается исчерпывающим образом. На практике данное обстоятельство приводило к коллизиям в правоприменении.

Так, после принятия Конституции Российской Федерации в ряде субъектов Российской Федерации в отсутствие соответствующего федерального регулирования вводился институт отзыва депутата законодательного органа, устанавливался принцип

подотчетности депутатов избирателям, вводились наказания избирателей депутатам.<sup>18</sup> Попытка осуществления отзыва депутата Московской областной Думы в 2006 г. привела к рассмотрению Конституционным Судом Российской Федерации конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы»<sup>19</sup>. Как указал Конституционный Суд в Постановлении, принятом по этому делу, субъект Российской Федерации в отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Как показало дальнейшее развитие законодательного регулирования, институт отзыва депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации стал рассматриваться федеральным законодателем в качестве вопроса совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отметим непоследовательность такого регулирования. В связи с отменой прямых выборов глав субъектов Российской Федерации в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>20</sup> были внесены поправки, упразднявшие федеральное регулирование института отзыва не только главы субъекта Российской Федерации, но и депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации. Таким образом вопрос был отчасти снова переведен в ведение субъектов Российской Федерации. В настоящее время законы об отзыве депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации приняты в Волгоградской области, Кемеровской области, Сахалинской области, Республике Алтай, Республике Северная Осетия – Алания. Однако известно, что фактически отсутствует практика применения этого института прямой демократии на региональном уровне<sup>21</sup>.

Такие институты непосредственной демократии как наказания избирателей депутатам получили достаточное распространение в конституционном законодательстве субъектов Российской Федерации. В частности, такие законы приняты и действуют в Республике Бурятия, Республике Мордовия, Республике Саха Якутия, Архангельской области, Краснодарском крае, Приморском крае. Определенное распространение в законодательстве субъектов Российской Федерации получили такие институты прямой демократии на уровне субъектов Российской Федерации как народная законодательная инициатива, опросы граждан, всенародные обсуждения, публичные слушания и некоторые другие. Они регламентируются как конституциями, уставами, так и законами субъектов Российской Федерации. В связи с тем, что по данным вопросам отсутствует федеральное законодательное регулирование можно отметить высокую степень стабильности соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации.

Подводя общие итоги, можно отметить, что оптимальное (с точки зрения обеспечения функционирования институтов демократии в субъектах Российской Федерации) развитие законодательства субъектов Российской Федерации возможно при условии четкой и последовательной позиции федерального законодателя по

---

<sup>18</sup> Данные институты, как известно, составляют основное содержание так называемого «императивного мандата депутата». Как указывала С.В.Масленникова, «модель мандата депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации склоняется к «гибридным» (смешанный, полусвободный депутатский мандат). *Масленникова С.В.* Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М.: Городец-издат, 2001. С. 23.

<sup>19</sup> СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>21</sup> Об этом см. в интервью Председателя ЦИК РФ В.Е.Чурова, опубликованном на официальном сайте избирательной комиссии Томской области: <http://www.elect70.tomsk.ru/publications/?id=426>.

вопросу об объеме и принципах регулирования институтов представительной и непосредственной демократии. Федеральное законодательство в этой области не должно ограничивать возможности субъектов федерации по созданию дополнительных правовых процедур, дающих возможность учета специфики региональных условий в вопросах организации органов представительной власти, реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации избирательных прав граждан, права на участие в референдуме, а также самостоятельного регулирования иных, кроме выборов и референдума, форм непосредственной демократии.

**Список литературы:**

1. *Дубровина Е.П.* Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 10.
2. Законы области как субъекта Российской Федерации. Воронеж, 1996.
3. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: Новая правовая культура, Проспект, 2009.
4. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. Т. 1. М.: Юристъ, 2000.
5. Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М.: Городец, 1999.
6. *Масленникова С.В.* Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М.: Городец-издат, 2001.
7. *Постников А.Е.* Избирательное право России. М., 1996.