

УДК 342.843.5

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИМПЕРАТИВНЫХ ФОРМ
НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

LEGAL BASIS OF MANDATORY FORMS OF DEMOCRACY: REGIONAL ASPECT

А. А. Ильин

A. A. Ilyin

*ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный педагогический
университет имени И. Н. Ульянова», г. Ульяновск*

Аннотация. Обобщенный анализ регионального законодательства, регулирующего реализацию императивных форм народовластия, показывает, что в нем содержится значительное количество нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, координирующих организацию и проведение выборов и референдумов. Законы субъектов Российской Федерации разнообразны, что дает возможность провести классификацию правовых норм, устанавливающих институт референдума.

Abstract. A pooled analysis of regional legislation governing the implementation of the mandatory forms of democracy shows that it contains a significant number of legal acts of the subjects of the Russian Federation regulating the organization and holding of elections and referendums. The laws of the subjects of the Russian Federation are diverse, which makes it possible to classify legal norms that provide the institution of referendum.

Ключевые слова: выборы, референдум, субъект Российской Федерации, избирательные права.

Keywords: elections, referendum, subject of the Russian Federation, voting rights.

Актуальность исследуемой проблемы. К основным императивным формам непосредственной демократии относятся референдумы, выборы, отзыв депутатов, членов выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления. Решения, принятые на референдумах и выборах, имеют императивное значение и являются общеобязательными. Именно это является сущностной характеристикой и главной отличительной чертой императивных форм народовластия от неимперативных, таких как простые опросы граждан, собрания и конференции, народная правотворческая инициатива, обращения граждан, публичные слушания, обсуждения нормативных правовых актов и т. п.

В научно-теоретическом плане изучение настоящей темы позволит выявить вклад законодательных органов субъектов Российской Федерации в развитие императивных форм народовластия, в конституционно-правовые теории референдума и свободных выборов.

Материал и методика исследований. Для обоснования правовых основ императивных форм регионального законодательства были использованы материалы Свода Законов РФ за последние десятилетия, законы субъектов РФ: Алтайского края, Пензенской, Кировской, Московской областей – об особенностях муниципальных выборов депутатов.

Методологической основой работы стали принципы научного познания: диалектическая логика, принципы историзма, преемственности, взаимной связи явлений и процессов. При этом использовались общепризнанные положения общей теории права и современные научные концепции федеративного устройства государства.

В качестве методов исследования были использованы общенаучные и частнонаучные методы: системный подход, общенаучный метод анализа и синтеза, исторический, логический, сравнительно-правовой, формально-юридический методы. Сравнительно-правовой метод позволил показать общее, особенное и отдельное в законодательстве субъектов РФ по вопросам императивных форм народовластия.

Результаты исследований и их обсуждение. Референдум можно определить как высшую императивную форму непосредственной демократии, содержанием его является волеизъявление установленного законом числа граждан по любому общественно значимому вопросу или законопроекту, кроме тех, которые по закону не могут быть вынесены на референдум.

Законодательство субъектов РФ, регулирующее проведение как референдумов субъектов РФ, так и местных референдумов, обширно и разнообразно. Анализ конституций и уставов субъектов РФ позволяет дать классификацию правовых норм, устанавливающих институт референдума.

Первая группа норм конституций (уставов) посвящена установлению общих принципов народовластия и определению референдума как одной из высших форм непосредственного народовластия. По сути, эти правовые нормы являются производным, вторичным закреплением в учредительных актах субъектов РФ такой основы конституционного строя нашего государства, как народовластие.

Вторая группа норм закрепляет общие принципы проведения референдумов в субъектах РФ и местных референдумов, их виды, субъективное право граждан РФ на участие в референдуме.

Третья группа норм касается установления механизма подготовки, назначения, проведения и юридической силы результатов референдума.

Законы, регулирующие проведение референдумов, приняты не во всех субъектах Российской Федерации. В некоторых из них действуют Избирательные кодексы, нормы которых комплексно регулируют проведение выборов и референдумов на территории конкретных субъектов РФ, например, во Владимирской области, Алтайском крае, Республике Коми. В Волгоградской, Костромской, Ульяновской областях, Пермском крае один и тот же закон регулирует проведение как референдума субъекта РФ, так и местного референдума. В Костромской области этот закон носит кодифицированный характер и называется Кодексом о референдумах Костромской области. Однако в большинстве субъектов РФ законами регулируется только один из видов референдума – референдум субъекта РФ или местный референдум.

Муниципальное законодательство о референдумах представлено тремя видами актов: уставами муниципальных образований; специальными актами, регулирующими про-

цедуру подготовки и проведения референдума муниципального образования; актами соответствующих уполномоченных органов по регулированию отдельных стадий муниципального референдума.

В специальных актах регулируются основные стадии референдумного процесса. В актах соответствующих уполномоченных органов по регулированию отдельных стадий муниципального референдума назначается референдум муниципального образования.

Важнейшими среди императивных форм народовластия являются выборы, под которыми понимается участие граждан в осуществлении публичной власти как непосредственным волеизъявлением по коренным вопросам общественной и государственной жизни при формировании представительных органов власти, так и выделением из своей среды путем голосования представителей для выполнения в этих органах власти функций в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах. Термин «выборы» используется как минимум в трех значениях: как форма народовластия; как способ формирования представительного органа или выборного должностного лица; как способ реализации субъективного права граждан на управление государством и обществом.

Источниками права, регулирующими организацию и проведение выборов, являются Конституция РФ, нормативно-правовые акты федерального, регионального и местного уровней.

Конституционные основы современной российской избирательной системы содержатся в ряде статей Конституции РФ, несмотря на то, что там нет специальной главы, посвященной выборам.

Правовое регулирование выборов осуществляют также федеральные законы от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [18], от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» [11], от 18 мая 2005 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4], от 26 ноября 1996 г., «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [16], от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [17], от 10 января 2003 г. «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» [13] и некоторые другие законы.

Обобщенный анализ федерального законодательства показывает, что в нем содержится определение выборов как формы прямого волеизъявления граждан в целях формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления либо наделения полномочиями должностного лица; определяются цели выборов; устанавливаются правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными и т. п. Следовательно, федеральное законодательство в полной мере закрепляет основные постулаты теории непосредственной демократии и создает все необходимые предпосылки для демократической однородности выборов.

Конкретное правовое регулирование региональных и местных выборов содержится в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ: конституциях (уставах) субъектов РФ, законах субъектов РФ, постановлениях законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, распоряжениях глав субъектов РФ, актах органов местного самоуправления.

Значительное количество нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих организацию и проведение выборов, дает возможность провести их классификацию. По предмету правового регулирования можно выделить нормы, устанавливающие общие положения для всех выборов на территории субъекта РФ; нормы, регулирующие отдельные виды выборов; нормы, регулирующие отдельные стадии или этапы избирательного процесса; нормы, регулирующие правовой статус субъектов избирательного процесса.

В конституциях и уставах субъектов РФ выборы закрепляются в трех значениях: как форма осуществления государственной власти и местного самоуправления; как субъективное право граждан на участие в выборах; как избирательный процесс.

Законы субъектов РФ, регулирующие проведение выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, разнообразны. Так, например, действуют законы, нормы которых комплексно регулируют институт выборов и референдумов: Кодекс Алтайского края о выборах, референдумах, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. [3], Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми» [12].

В отдельных субъектах РФ приняты Избирательные кодексы: Избирательный кодекс Владимирской области от 7 июля 2000 г. [1], Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. [2], нормы которых регулируют одновременно выборы в органы государственной власти субъекта РФ и в органы местного самоуправления.

В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, например, Закон Пензенской области от 22 декабря 2005 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области» [5].

Во многих субъектах РФ приняты законы, координирующие выборы во все органы местного самоуправления, например, Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. «О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия)» [15], Закон Московской области от 11 июля 2006 г. «О муниципальных выборах в Московской области» [14], Закон Пермского края от 13 марта 2008 г. «О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае» [10].

Некоторые субъекты РФ приняли законы, комплексно регулирующие два вида муниципальных выборов – выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборы должностных лиц местного самоуправления, например, Закон Кировской области от 28 июля 2005 г. «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Кировской области» [7].

В большинстве субъектов РФ процедура выборов депутатов представительных органов местного самоуправления регламентируется отдельными законами, например, такими как Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. «О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа)» [6], Закон Брянской области от 22 марта 2007 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области» [8], Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области» [9].

Правовые акты органов государственной власти субъектов РФ, организующих выборы, являются также актами о назначении даты выборов.

На уровне муниципалитетов используются три вида правовых актов, регулирующих процедуру и подготовку выборов органов местного самоуправления: уставы муниципальных образований; специальные правовые акты, налаживающие процедуру подготовки и проведения выборов органов местного самоуправления; акты соответствующих уполномоченных органов по регулированию отдельных стадий муниципальных выборов.

Резюме. Таким образом, народ как источник власти законодательно закреплен не только на федеральном, но и на региональном уровнях.

Вместе с тем необходимо указать сужение объема правового регулирования выборов на уровне субъекта РФ и соответственно его расширение на федеральном уровне. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» давно вышел за пределы рамочного регулирования организации выборов в субъектах и муниципальных образованиях, в этой связи избирательное законодательство субъектов Российской Федерации в основном воспроизводит федеральное.

ЛИТЕРАТУРА

Законодательные материалы

1. Избирательный кодекс Владимирской области от 7 июля 2000 г. // Владимирские ведомости. – 2001. – 26 октября.
2. Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2003. – № 41.
3. Кодекс Алтайского края о выборах, референдумах, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. – № 87. Ч. 1.
4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ : [принят Гос. Думой 22 апреля 2005 г.]. – М. : Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. – № 21. – Ст. 1919.
5. О выборах депутатов Законодательного Собрания Пензенской области : Закон Пензенской области от 22 декабря 2005 г. № 949-ЗПО : [принят Законодательным Собранием Пензенской области 21 декабря 2005 г.] // Ведомости Законодательного Собрания Пензенской области. – 2006. – № 30 (60). Ч. 3.
6. О выборах депутатов представительного органа муниципального района (городского округа) : Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 476-3 № 967-III (ред. от 17.05.2011) : [принят постановлением Гос. Собрания Республики Саха (Якутия) 11 июля 2007 г.] // Якутские ведомости. – 2007. – 15 августа.
7. О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Кировской области : Закон Кировской области от 28 июля 2005 г. № 346-ЗО : [принят Законодательным Собранием Кировской области 28 июля 2005 г.] // Сборник основных нормативных правовых актов органов государственной власти Кировской области, 2005. – № 5. – Ст. 2953.
8. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Брянской области : Закон Брянской области от 22 марта 2007 г. № 32-3 (ред. от 10.12.2007) : [принят Брянской областной Думой 22 февраля 2007 г.] // Официальная Брянщина. – 2007. – № 4.
9. О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Ульяновской области : Закон Ульяновской области от 1 августа 2007 г. № 109-ЗО : [принят Постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области 26 июля 2007 г.] // Ульяновская правда. – 2007. – № 64–65.
10. О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае : Закон Пермского края от 13 марта 2008 г. № 208-ПК (ред. от 09.07.2012) : [принят Законодательным Собранием Пермского края 21 февраля 2008 г.] // Российская газета. – 2008. – № 58.
11. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ : [принят Гос. Думой 24 декабря 2002 г.]. – М. : Собрание законодательства Рос. Федерации, 2003. – № 2. – Ст. 171.

12. О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми : Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ : [принят Гос. Советом Республики Коми 22 июня 2006 г.] // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. – 2007. – Июль. – Ст. 4556.
13. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федер. закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ : [принят Гос. Думой 24 декабря 2002 г.] // Парламентская газета. – 2003. – № 7.
14. О муниципальных выборах в Московской области : Закон Московской области от 11 июля 2006 г. № 101/2006-ОЗ : [принят постановлением Московской областной Думы от 28 июня 2006 г.] // Ежедневные новости. Подмосковье. – 2006. – № 130.
15. О муниципальных выборах в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г. 477-З № 969-III : [принят постановлением Гос. Собрания Республики Саха (Якутия) от 11 июля 2007 г.] // Якутские ведомости. – 2007. – № 67.
16. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ : [принят Гос. Думой 23 октября 1996 г.]. – М. : Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. – № 49. – Ст. 5497.
17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.] // Российская газета. – 2003. – 8 окт. – Допвыпуск № 3316.
18. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ : [принят Гос. Думой 17 мая 2002 г.]. – М. : Собрание законодательства Российской Федерации, 2002. – № 24. – Ст. 2253.