

Алексей ИЛЬИН

ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РФ

В статье рассматриваются демократические принципы формирования законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Отмечается, что именно выборы и референдумы являются важнейшими институтами демократии, необходимыми элементами осуществления народовластия как исходного принципа российской государственности. Решение вопросов, связанных с правом граждан избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, зависит от соблюдения ряда основных принципов российского избирательного права, которые в общем виде представлены в федеральном законодательстве. Конституционно-правовая формула взаимодействия между демократией как политической формой организации государственной власти и выборами как институтом, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства, относится к основам конституционного строя, согласно которым единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ.

The article considers the democratic principles of formation of legislative and executive state power bodies of the subjects of the Russian Federation. It is noted that namely elections and referendums are both important institutions of democracy and necessary elements of democracy realization as a basic principle of Russian statehood. Solution of the number of issues connected with the right of citizens to vote and to be elected, to participate in the referendum, depends on the observance of certain basic principles of the Russian electoral law, which are generally represented in the federal legislation. Constitutional and legal formula of interaction between democracy as a form of political organization of government and elections as an institution providing one of directions of citizens' participation in management of state affairs refers to the basics of the constitutional order, according to which multinational people of the RF is the only source of state power.

Ключевые слова:

единство государственной власти, принцип выборности, народное представительство; unity of state power, election principle, representation of people.

Принцип единства государственной власти субъектов РФ проявляется в т.ч. в ее демократических началах. Содержанием демократических начал государственной власти являются выборы и референдумы. Именно выборы стоят в центре всех процессов формирования органов государства, включая и органы власти субъектов РФ. Референдумы оказывают влияние на политику государства и вместе с выборами являются важнейшим институтом демократии, необходимыми элементами осуществления народовластия как исходного принципа российской государственности.

Конституция РФ определила конституционно-правовую формулу взаимодействия между демократией как политической формой организации государственной власти и выборами как институтом, обеспечивающим одно из направлений непосредственного участия граждан в управлении делами государства. Эти взаимоотношения относятся к основам конституционного строя, согласно которым единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением воли народа являются референдумы и свободные выборы.

Особую важность для понимания природы демократической государственности и правового регулирования избирательного процесса имеют положения ст. 32 Конституции РФ, устанавливающие право граждан избирать и быть избранными в органы государст-

ИЛЬИН

Алексей

Анатольевич —

к.ю.н., заведующий

кафедрой теории и

истории государства

и права УлГПУ

им. И.Н. Ульянова

aleksey-i@inbox.ru

венной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме.

Для сохранения и развития институтов демократии не менее важное значение имеет правовая норма, запрещающая издавать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, которые могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности (Конституция РФ, ст. 55, ч. 2, 3.)¹. Следовательно, в РФ не могут издаваться законы, отменяющие или умаляющие права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в референдуме.

Классическое определение демократической государственности признает в качестве ее атрибутов наличие государственных органов, избираемых на определенный срок. На наличие этого атрибутивного признака демократической государственности указал еще дореволюционный исследователь Н.И. Лазаревский².

Решение вопросов, связанных с правом граждан избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, связано с соблюдением ряда основных принципов избирательного права и проведения выборов и референдумов. Однако на конституционном уровне принципы организации и проведения выборов, а тем самым и принципы российского избирательного права не закреплены. В общем виде они представлены в федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³. Его анализ показывает, что к принципам проведения выборов и референдумов в РФ могут быть отнесены:

– участие граждан РФ в выборах и рефе-

рендумах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

– свободное и добровольное участие граждан РФ в выборах и референдумах;

– обладание гражданами России, проживающими за ее пределами, всей полнотой избирательных прав при проведении выборов и участии в референдуме;

– открытость и гласность деятельности избирательных комиссий и комиссий референдума на всех этапах подготовки, проведения выборов и референдума, подсчета голосов, установления итогов голосования, определения результатов выборов и референдума.

Общий анализ закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» показывает, что к принципам организации и проведения выборов следует также отнести:

– обязательность выборов, которая связана с установленными в Конституции РФ, федеральных законах, учредительных актах субъектов РФ максимально предельными сроками полномочий выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– периодичность выборов, в основе которой лежит не более чем 5-летний срок полномочий федеральных и региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– альтернативность выборов, защищаемая правовой нормой, которая гласит, что если ко дню голосования в избирательном округе не останется ни одного кандидата, либо число оставшихся зарегистрированных кандидатов будет меньше установленного числа мандатов или равным ему, либо будет зарегистрирован только один список кандидатов, выборы в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладываются на срок не более 4 месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов или списка кандидатов.

Совершенно очевидно, что под принципами российского избирательного права как объективного правового феномена следует понимать основополагающие начала, определяющие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и устанавливающие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий и проце-

¹ Конституция РФ от 10 декабря 1993 г. // СПС КонсультантПлюс.

² Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. – СПб., 1905, с. 182.

³ Федеральный закон РФ от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета, 2002, № 106, 15 июня.

дур, которые обеспечивают императивное, внутренне сбалансированное и нефальсифицированное проведение различного рода выборов.

До недавнего времени выборы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ проводились в основном на основе мажоритарной системы. Только в нескольких субъектах федерации применялась смешанная система выборов. К их числу относились Свердловская обл., Красноярский край, Ханты-Мансийский АО. Некоторые субъекты федерации, среди которых Вологодская и Свердловская обл., предусматривали ротацию депутатов. Например, в соответствии со ст. 43 Устава Вологодской области Законодательное собрание области состояло из 34 депутатов. Срок полномочий депутатов установлен в 5 лет. Законодательное собрание области формировалось по принципу ротации путем проведения выборов половины установленного числа депутатов через каждые 2,5 года.

В настоящее время федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ установил норму, согласно которой не менее 50% депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах. Следовательно, федеральный законодатель установил для субъектов федерации мажоритарную и пропорциональную систему выборов. Это потребовало приведения регионального законодательства в этой части в соответствие с федеральным, что и было сделано в последние годы.

К числу источников избирательного права и права на участие в референдуме следует отнести не только Конституцию РФ и федеральное законодательство, но

и конституции и уставы субъектов РФ, законодательство субъектов РФ о выборах и референдумах, которое в настоящее время представлено значительным массивом соответствующих законодательных актов. Это связано с тем, что в избирательном законодательстве РФ в соответствии с конституционной моделью организации системы органов государственной власти представлены федеральный уровень выборов в органы государственной власти и региональный. Региональные выборы регулируются законодательством субъектов РФ в соответствии с общими принципами их проведения, установленными федеральным законодательством. Однако в таком законодательстве, к сожалению, не содержится идеальное концептуальное отражение перечисленных принципов избирательного права России.

На нынешнем этапе развития конституционного и уставного законодательства в субъектах федерации принцип выборности распространяется не только на депутатов законодательного органа, но и на состав иных государственных органов, например членов Конституционного собрания, которое не входит в систему разделения властей (Мордовия, Дагестан, Калмыкия, Марий-Эл).

Выборы депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ в целом или одной из его палат, выборного должностного лица соответствующего уровня могут быть как прямыми (осуществляются непосредственно избирателями), так и косвенными (одна из палат законодательного органа формируется на ступенчатой, должностной или территориальной основе).

Главы субъектов РФ до 2005 г. избирались либо населением непосредственно, либо специальным государственным органом или парламентом. С 2005 г. главы субъектов РФ наделялись полномочиями по представлению президента РФ законодательным (представительным) органом субъекта РФ сроком на 5 лет (последние прямые губернаторские выборы состоялись в Ненецком АО в январе 2005 г.). Решение законодательного (представительного) органа субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица (главы исполнительного органа) субъекта РФ считалось принятым, если за него проголосовало более

¹ Федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета, 1999, № 206, 19 окт.

половины установленного числа депутатов законодательного органа.

Изменение порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта федерации встретило неоднозначную реакцию в российском обществе и среди различных политических сил. Федеральный законодатель, изменяя порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, исходил из положения Конституции РФ, что система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации этих органов, установленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77)¹. Устанавливаемый в ст. 18 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принцип наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта федерации становился на тот момент общим принципом организации органов государственной власти субъектов РФ.

¹ Конституция РФ от 10 декабря 1993 г. // СПС КонсультантПлюс.

В настоящее время высшее должностное лицо субъекта РФ избирается путем всеобщих выборов. (В апреле 2012 г. был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов².)

Правовые нормы, установленные конституциями и уставами субъектов РФ на основе федерального законодательства, вновь закрепили иной по сравнению с прежним порядок замещения должности главы исполнительного органа субъекта РФ. «Новый» порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ подтвердил общий принцип народовластия.

Таким образом, демократические начала формирования органов государственной власти субъектов РФ служат одновременно и основой единства государственной власти, т.к. законодательные и исполнительные органы государственной власти имеют один источник власти — население (народ) субъекта РФ.

² Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Российская газета, 2012, № 99, 4 мая.