

ДЕМОКРАТИЯ В КОНСТИТУЦИЯХ И УСТАВАХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье анализируются и сравниваются содержание норм, особенности закрепления в конституциях и уставах субъектов РФ местного самоуправления как основы конституционного строя страны, как вида публичной власти, как субъективного права. Исследуя закрепление прав человека в конституциях и уставах субъектов РФ, Н. А. Михалёва¹ провела классификацию, выделив не традиционные политические права, а группу общественно-политических прав и свобод. Автором статьи исследуется правомерность использования термина «петиция», выделения особых механизмов и процедур для ее реализации в субъектах федерации.

На основе анализа положений действующего законодательства субъектов РФ в статье сделан вывод о том, что закрепление петиции как формы народовластия может быть расценено как дополнительная гарантия реализации демократических основ региональной государственности в современной России. В статье обосновывается мнение о единой идее, родственности, лежащей в основе таких форм прямой демократии, как коллективное обращение, петиция, народная инициатива, наказ, но различиях по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, по форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Проведенный сравнительный анализ норм современных конституций и уставов субъектов РФ позволил автору предложить расширение перечня группы общественно-политических прав, данный Н. А. Михалёвой, посредством включения права на народную инициативу, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований.

¹ Труды Н. А. Михалёвой по теории конституции, федерализма, статуса субъектов РФ внесли значительный вклад в науку конституционного права. Объединив два своих научных пристрастия (теорию конституции и теорию федерализма), Надежда Александровна стала создателем новой научной школы — сравнительного права конституций и уставов субъектов РФ. Она внесла свое, оригинальное видение предмета, проведенный ею анализ источников, конституционно-правовых норм, уровня субъектов РФ через призму теории конституции и теории федерализма дает уникальный срез видения основ конституционного строя и их развития в конституциях, уставах. Рассматривая конституционное закрепление демократической природы региональной государственности, Н. А. Михалёва выделяла ряд принципов, которые автор статьи дополняет местным самоуправлением.

© Комарова В. В., 2017

* Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
vvalentinak@ya.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: конституции, уставы, субъекты РФ, местное самоуправление, общественно-политические права, петиция, народная инициатива, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосование, изменение границ, преобразование муниципальных образований.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.122.1.094-106

Местное самоуправление как вид публичной власти в конституциях (уставах) субъектов РФ закреплен весьма разнообразно, что очевидно из анализа структурных элементов этих актов. Встречаются субъекты Федерации, в тексте конституций (уставов) которых совершенно отсутствует структурная единица, посвященная местному самоуправлению (например, Белгородская область). Несколькими статьями ограничили уставы Астраханской (ст. 6), Волгоградской (ст. 8), Костромской (ст. 10) областей.

В некоторых субъектах РФ муниципальной власти посвящены целые разделы, однако состоящие из нескольких статей. Так, в Уставе Краснодарского края (разд. VII «Местное самоуправление в крае»)² четыре статьи, Республики Татарстан (разд. V «Местное самоуправление»)³ — пять статей, Мурманской области (разд. VII «Местное самоуправление»)⁴ — девять статей.

Некоторые субъекты Федерации, посвятив местному самоуправлению разделы, по традиции нормотворческой техники разделили их на главы. В Уставе Иркутской области, к примеру, разд. IV «Основы местного самоуправления в Иркутской области», состоит из двух глав: «Основные начала организации и осуществления местного самоуправления в Иркутской области» и «Основные гарантии самостоятельности органов местного самоуправления в Иркутской области»⁵.

Устав Московской области содержит разд. 5 «Местное самоуправление в Московской области», состоящий из гл. 5.1. «Понятие местного самоуправления, его территория и статус», гл. 5.2 «Формы осуществления местного самоу-

правления. Органы местного самоуправления» и гл. 5.3 «Гарантии и защита прав местного самоуправления».

Раздел 3 «Организация местного самоуправления в Самарской области» Устава Самарской области⁶ включает четыре главы: «Территориальная организация местного самоуправления в Самарской области» (гл. 13), «Органы и должностные лица местного самоуправления в Самарской области» (гл. 14), «Гарантии осуществления местного самоуправления на территории Самарской области» (гл. 15), «Наделение органов местного самоуправления в Самарской области отдельными государственными полномочиями» (гл. 16).

Однако, следуя традиции нормотворчества, некоторые субъекты РФ, выделив разделы о местном самоуправлении, свели их структуру к одной, часто одноименной с названием раздела главе. Так, Устав Курской области содержит разд. VII «Местное самоуправление в области» и состоит из гл. 14 «Общие принципы организации местного самоуправления в области»⁷. В Уставе (Основном Законе) Калининградской области разд. VIII «Местное самоуправление в Калининградской области» включает одноименную гл. 16⁸.

Не всегда конституции и уставы субъектов РФ ограничивают регулирование местного самоуправления специально выделенной частью. Так, в Уставе Оренбургской области помимо специальной гл. 7 «Местное самоуправление», вопросы взаимодействия Законодательного собрания, Правительства области и органов местного самоуправления регулируются специальной гл. 8; государственной и муниципальной службе посвящена гл. 9.

² Кубанские новости. 1997. 11 сент.

³ Республика Татарстан. 2002. 30 апр.

⁴ Мурманский вестник. 1997. 6 дек.

⁵ Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2009. № 9.

⁶ Волжская коммуна. 2006. № 237.

⁷ Курская правда. 2001. 5 окт.

⁸ Янтарный край. 1996. 26 янв.

Структура конституций (уставов) субъектов РФ разрабатывается их законодателями с учетом требований законодательной техники, мировых и национальных конституционных традиций, необходимости сохранения и развития конституционных ценностей. Помимо других причин, структура конституции (устава) обусловлена удобством пользования актом, его максимальной компактностью, доступностью для понимания граждан. Безусловно, желательны полнота и четкость используемых формулировок, завершенность и логичность устанавливаемых механизмов.

Для простоты восприятия в структуре конституции (устава) субъекта РФ целесообразнее выделять специальный структурный элемент, посвященный местному самоуправлению, например, раздел, логично включающий главы, состоящий из статей. Далеко не все конституции (уставы), использующие для закрепления местного самоуправления только статьи, имеют их наименование, что не способствует поиску необходимых норм жителями соответствующего субъекта РФ.

Содержательная характеристика местного самоуправления в конституциях, уставах субъектов Федерации зависит от воли законодателя.

В конституциях, уставах субъектов Федерации имеются различные аспекты местного самоуправления. Право на местное самоуправление установлено в Республике Тыва, Приморском крае, Астраханской, Воронежской, Ивановской, Костромской областях. Местное самоуправление как форма народовластия закреплено в уставах Курской области и Алтайского края; как вид публичной власти — в Уставах Ивановской, Воронежской, Кемеровской, Вологодской областей.

В Уставе Иркутской области сформулированы цели местного самоуправления (ст. 82): «обеспечение самостоятельного и под свою ответственность решения населением вопросов местного значения исходя из его интересов на основе гарантированности прав граждан на осуществление местного самоуправления, самостоятельности органов местного самоуправления в пределах своих полномочий по решению вопросов местного значения, учета исторических и иных местных традиций, необходимости достижения баланса местных и государственных интересов, развития межмуниципального сотрудничества». Эта новелла регионального законодателя может стать примером определения идеологии муниципальной власти.

Закрепляя принципы в сфере местного самоуправления, законодатели субъектов РФ пошли по двоякому пути: в Уставе Вологодской области установлены принципы деятельности органов государственной власти области в сфере местного самоуправления. В Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 98) перечислены принципы осуществления местного самоуправления:

- 1) законности, самостоятельности, ответственности;
- 2) сочетания местных и общегосударственных интересов с учетом экономико-географических особенностей;
- 3) соразмерности материальных и финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления;
- 4) соблюдения национально-этнических и исторических традиций;
- 5) подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, а также открытости их деятельности.

В Уставах Кемеровской и Свердловской областей также закреплены принципы организации местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления не только устанавливаются в конституциях и уставах субъектов Федерации, но и являются формой проявления особенностей того или иного субъекта РФ. Например, в Конституции Республики Саха (Якутия) (ст. 99) закреплено, что местное самоуправление осуществляется в улусах (районах), городе республиканского значения Якутске, городах, наслегах, поселках и других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; в местностях компактного проживания коренных малочисленных народов Севера местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом. В Уставе Самарской области (ст. 101) перечисляются территории, где осуществляется местное самоуправление: в городских, сельских поселениях, муниципальных районах и городских округах.

Законом Волгоградской области от 29 июня 2012 г. в Устав введено (ст. 8.1) понятие казачества, которое характеризуется как «исторически сложившаяся общность, имеющая самобытные традиции и культуру. Органы государственной власти Волгоградской области в целях восстановления исторической справедливости в отношении казачества осуществляют необходимые меры по реализации федераль-

ного законодательства о казачестве, принимают нормативные правовые акты по вопросам возрождения казачества в Волгоградской области и обеспечивают их исполнение».

Официальные символы муниципальных образований, закрепленные в Конституции Республики Тыва, в Уставе Приморского края, можно также расценивать как дополнительную гарантию национальных и исторических традиций в соответствующем субъекте Федерации. Официальные символы муниципальных образований призваны отражать исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Н. А. Михалёва, исследовав права человека, провела их авторскую классификацию, выделив не традиционные политические права, а группу общественно-политических прав и свобод. «К общественно-политическим правам и свободам граждан России, реализуемым в регионах, относятся права на: объединение; манифестации; жалобу (индивидуальную) и петиции (публичные обращения); участие в управлении делами государства; доступ к государственной службе; участие в отправлении правосудия»⁹.

Анализ действующих основных законов субъектов Федерации позволяет расширить данный Н. А. Михалёвой перечень прав, поскольку перечень корреспондирующих им форм прямой демократии расширяется. Процесс этот обусловлен в том числе и правовыми позициями Конституционного Суда РФ, неоднократно формулировавшего наличие интересов жителей муниципальных образований, субъектов Федерации и иные, а также провозглашавшего демократические институты конституционными ценностями, способными выявить общий интерес и достичь его¹⁰.

Законодатели субъектов Федерации используют метод двойного перечня форм прямой демократии, общественно-политического участия: отдельно для осуществления государственной власти и местного самоуправления.

Примером наиболее полного закрепления может стать ст. 68 Устава Брянской области¹¹, содержащая перечень форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Так, в Брянской области население непосредственно осуществляет местное самоуправление и участвует в его осуществлении через:

- местный референдум по вопросам местного значения; муниципальные выборы;
- голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- сход граждан для решения вопросов местного значения;
- правотворческую инициативу граждан по вопросам местного значения;
- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения;
- собрание граждан для обсуждения вопросов местного значения;
- конференцию граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;
- индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы местного самоуправления;
- иные формы, не противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, законам Брянской области.

В статье 4 Устава Ивановской области закреплены только формы участия населения в управлении делами: «Граждане и их объединения вправе: обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления Ивановской области; принимать участие

⁹ Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2013. С. 74.

¹⁰ Комарова В. В. Наполнение и видовое многообразие правовой категории «конституционные ценности» (конституционно-правовой аспект) // Успехи современного естествознания. 2015. № 1 (8). С. 1385—1387; Она же. Прямая демократия в системе конституционных ценностей // Сборник международной конференции «Демократия как конституционная ценность и международное право». МГЮА, 2—4 апреля 2015 г. М., 2015. С. 4—9.

¹¹ Официальная Брянщина. 2012. 21 дек.

в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти Ивановской области; осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти Ивановской области»¹².

Согласно Уставу Московской области на ее территории обеспечиваются и гарантируются правовые институты демократии, включающие: общероссийский, областной и местный референдумы; систему выборов депутатов и должностных лиц; гражданскую инициативу; народное обсуждение. По решению законодательного органа государственной власти Московской области вопрос, отнесенный к ведению субъекта, может быть вынесен на консультативный референдум, результаты которого имеют рекомендательный характер. Органы государственной власти вправе выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития и проекты нормативных правовых актов Московской области на областное народное обсуждение.

Отметим широту закрепления в конституциях и уставах субъектов Федерации подходов к классификации форм демократии, количество закрепляемых форм, остановимся на тех, которые не вошли в один из первых комплексных трудов, написанных Н. А. Михалёвой, по сравнению конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Институт обсуждений остался за пределами перечня, данного Н. А. Михалёвой. Ускорение развития этой формы демократии и, как следствие, закрепление ее в конституциях и уставах субъектов Федерации дал федеральный законодатель. Именно указы Президента РФ подтолкнули к внедрению общественного обсуждения проектов законов и подзаконных актов¹³; обсуждению общественных инициатив в электронной форме (проект «Российская общественная инициатива», порталы «Электронная демократия» в субъектах РФ)¹⁴.

Эту форму народовластия закрепили в конституциях и уставах такие субъекты Российской Федерации, как Амурская, Воронежская, Иркутская, Омская, Кемеровская, Томская, Тульская области, Кабардино-Балкарская Республика и др.

Согласимся с мнением В. А. Кряжкова о том, что «общественное обсуждение проектов законов, иных нормативных правовых актов и важных решений — особый вид государственно-правовых отношений, возникающих между органами публичной власти и гражданским обществом в связи с нормотворчеством, в рамках которых гражданам (их представителям, объединениям) официально предлагается в установленном порядке выразить свое мнение (внести предложение, замечание, дополнение) по поводу разрабатываемых указанными органами правовых актов для последующего его учета при принятии соответствующего закона, иного нормативного правового акта или важного решения»¹⁵.

Например, в Конституции Республики Алтай (ст. 147) закреплён институт обсуждения как элемент, стадия ее принятия: «...после обсуждения ее народом принимается Государственным Собранием — Эл Курултай Республики Алтай большинством голосов, не менее двух третей от установленного числа депутатов Республики Алтай»¹⁶.

Анализ регионального законодательства показал, что подобные обсуждения нормативно признаются в качестве элемента нормотворческого процесса на уровне уставов (основных законов) в таких областях, как Калужская (ст. 10), Нижегородская (ст. 9) и Омская (ст. 36).

Одной из форм проявления общественно-политической активности в субъектах Федерации, без сомнения, может быть назван опрос, который закреплён в конституциях и Уставах Республики Алтай, Иркутской, Омской, Кемеровской областей и др.

¹² Собрание законодательства Ивановской области. 2009. 6 марта.

¹³ Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Кряжков В. А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1. С. 17—23.

¹⁶ Ведомости Государственного Собрания — Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21.

Одна из неназванных Н. А. Михалёвой, но закрепляемых в конституциях и уставах субъектов Федерации форма прямой демократии — публичные слушания. Как форма демократии они непосредственно осуществляются гражданами, закреплены в Уставах Иркутской, Калужской, Магаданской и Мурманской областей. Так, в Уставах Красноярского (ст. 156)¹⁷ и Приморского (ст. 61)¹⁸ краев, Амурской (ст. 65)¹⁹, Московской (ст. 91), Орловской (ст. 36), Тамбовской (ст. 82, 100) областей закреплено, что по проекту краевого бюджета и проекту годового отчета о его исполнении проводятся публичные слушания. В Московской области общественные слушания названы основными источниками информации населения области наравне с областными и местными средствами массовой информации.

Особое внимание уделяется вопросам, выносимым для обсуждения на публичные слушания в субъектах Федерации. Поскольку это форма осуществления государственной и муниципальной власти, формулировка тематики содержит как конкретные вопросы, так и общие формулировки. Не преувеличивая достоинства этого института и не разделяя мнение о том, что публичные слушания позволяют придать большую легитимность принимаемым публично-властным решениям²⁰, отметим их как форму прямой демократии, способствующую достижению общественного согласия.

Н. А. Михалёвой проведен подробный анализ конституций и уставов субъектов в сфере прав общественно-политической группы. Так, в отношении права на обращение она пишет: «Как и в Конституции Российской Федерации (ст. 33), в конституциях и уставах ее субъектов закреплено право граждан на жалобу и петицию, т.е. индивидуальное и коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти как по личным, так и по общественно значимым вопросам. Соответствующие нормы имеются в Конституциях Алтая (ст. 40), Карелии (ч. 1 ст. 22), Кабардино-Балкарии (ст. 38), Марий Эл (ст. 33), Хакасии (ст. 29), Чеченской Республики (ст. 30); уставах Алтай-

ского края (ст. 15); областей — Амурской (ст. 30), Архангельской (ст. 17), Брянской (ст. 10), Воронежской (п. 3 ч. 4 ст. 11), Калужской (ст. 10), Магаданской (ст. 20), Московской (ст. 18) и др.». Автор использовала не закрепленный в федеральном законодательстве термин «петиция», обозначая им коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти по общественно значимым вопросам.

Законодатели субъектов Федерации используют в законодательстве термин «петиция» как взаимозаменяемое с понятием «коллективное обращение» (Кемеровская и Курганская области, Алтайский край).

Наравне с правом граждан на законодательную инициативу закрепляется право на обращение с петицией в органы государственной власти в Уставе Тамбовской области (гл. 10)²¹: «Жителям области обеспечивается право на коллективные обращения с письменными петициями в органы государственной власти области об осуществлении законодательных, исполнительных или судебных мер по важным вопросам, затрагивающим интересы населения области. Органы государственной власти области в пределах своих полномочий в месячный срок рассматривают вопросы, изложенные в петициях, и информируют подавших их граждан о результатах рассмотрения и принятых мерах». Петиция, при наличии под ней не менее трех тысяч подписей граждан, подлежит обязательному рассмотрению на заседании областной Думы или главой администрации области по их компетенции (ст. 48). Областная Дума принимает постановления в том числе по предложениям, поступившим в областную Думу в порядке обращения граждан с петициями (ст. 54).

В Уставе Томской области (ст. 54) регламентация гражданской законодательной инициативы также производится с использованием термина «петиция»: «Население области осуществляет гражданскую законодательную инициативу путем внесения в Думу от имени не менее чем одного процента от числа граждан, обладающих активным избирательным

¹⁷ Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2008. № 29.

¹⁸ Устав Приморского края. Владивосток, 1995.

¹⁹ Амурская правда. 1995. 20 дек.

²⁰ Очеретина М. А. Публичные слушания в конституционном праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. С. 12.

²¹ Тамбовская жизнь. 1994. 6 дек.

правом, петиции с предложением о принятии, изменении, признании утратившим силу или отмене закона Томской области и соответствующего проекта закона Томской области». Жителям области гарантируется право на коллективные обращения в органы государственной власти с письменными петициями об осуществлении законодательных, исполнительных или судебных мер по вопросам, затрагивающим их интересы²².

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югра термины «коллективное обращение» («петиция») используются для определения формы инициирования проведения опроса (ст. 10 Закон от 8 мая 1998 г. «О консультативном опросе населения в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»)²³.

Федеральный законодатель в процессе регламентирования отраслевых сфер путем перечня форм участия населения в решении определенных вопросов, например в охране окружающей среды, применил термин «петиция» в таком смысле, который позволил законодателю в субъектах РФ не только использовать данную терминологию, но и предполагать, что это — самостоятельная форма участия населения в решении обозначенных вопросов. Так, наравне с обращениями о получении своевременной, полной и достоверной информации о состоянии окружающей среды в местах своего проживания, мерах по ее охране; правом принимать участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, референдумах по вопросам охраны окружающей среды назван сбор подписей под петициями (ст. 11 Федерального закона «Об охране окружающей среды»²⁴).

В результате использование этого термина для отражения, по сути, самостоятельной формы участия населения в решении вопросов охраны окружающей среды встречается в Экологических кодексах Республики Башкортостан (1992 г.) и Республики Татарстан (2009 г.); Законах «Об охране окружающей среды» в Республике Саха (Якутия) (2003 г.); Республики Тыва

(2003 г.); Республики Хакасия (2004 г.); Законе Волгоградской области «О защите зеленых насаждений в населенных пунктах Волгоградской области» (2001 г.); Законе Воронежской области «Об общественных экологических инспекторах» (2014 г.).

В Алтайском крае используются в качестве самостоятельных форм народовластия: петиция, коллективное обращение, краевая народная законодательная инициатива.

Петиция — коллективное обращение граждан, подписанное 300 и более гражданами, направленное губернатору края, краевому Законодательному собранию, органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления (главе местной администрации городского округа или муниципальной администрации городского округа или муниципального района либо представительному органу городского округа или муниципального района). В муниципальном образовании с числом населения менее 300 чел. петицией является коллективное обращение в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, подписанное более чем 50 % граждан²⁵.

Краевая народная законодательная инициатива — предложение обладающими активным избирательным правом гражданами РФ проекта закона (иного нормативного правового акта) по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия Алтайским краевым Законодательным собранием. Ходатайство о возбуждении процедуры краевой народной законодательной инициативы принимается Алтайским краевым Законодательным собранием к рассмотрению при соответствии его предъявляемым законом Алтайского края требованиям и наличии под ним не менее 300 подписей избирателей с указанием о себе соответствующих данных. Краевая народная законодательная инициатива считается успешно осуществленной в случае поддержки ее избирателями Алтайского края в количестве не менее 1 % общего их числа.

²² Томский вестник. 1995. 30 авг.

²³ Новости Югры. Спец. вып. 1998. 23 мая.

²⁴ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

²⁵ Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 128 (ч. 2).

Коллективное обращение граждан — письменное обращение в государственный орган Алтайского края, орган местного самоуправления или к должностному лицу, подписанное двумя и более гражданами, а также устное обращение двух или более лиц к указанным органам или должностным лицам.

Различие между петицией и коллективным обращением, народной инициативой проводится по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Предметами петиции могут быть:

- 1) внесение губернатору Алтайского края или в Алтайское краевое Законодательное собрание предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения края и относящихся к ведению соответственно органов исполнительной и законодательной власти края, внесение в органы местного самоуправления или должностным лицам органов местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения муниципального образования и относящихся к ведению органов местного самоуправления;
- 2) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными органами края, органами местного самоуправления и их должностными лицами, влекущее нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 3) сообщение о недостатках в работе государственных органов края, органов местного самоуправления и должностных лиц, влекущих нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 4) сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными, муниципальными организациями и (или) их должностными лицами, влекущем нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 5) просьба граждан о восстановлении или защите их нарушенных прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

С одной стороны, анализ законодательства указывает на недостаточные основания для выделения особой процедуры петиций из обращений и народной инициативы. Об искусственном выделении петиции свидетельствует

и то, что цель, поставленная перед петицией, может быть выполнена имеющимися коллективным обращением и народной инициативой. С другой стороны, создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели (как для петиции) может быть расценено как создание дополнительных гарантий субъективного права на управление делами государства, решение вопросов местного значения.

Дело в том, что существует еще одна форма прямой демократии, сходная с названным правом граждан на жалобу и петицию, т.е. индивидуальное и коллективное обращение в государственные и муниципальные органы власти, но существенно отличающаяся как по формулировкам, так и по механизмам. Речь идет о народной инициативе.

Отметим, что нет единообразия в формулировках и наполнении термина «гражданская инициатива». Используются термины «народная законодательная инициатива» (Устав Мурманской области), «народная правотворческая инициатива» (Конституция Республики Кабардино-Балкария), «краевая народная законодательная инициатива» (Устав Алтайского края), «краевая народная инициатива» (Устав Красноярского края), «народная правотворческая инициатива» (Уставы Амурской, Калужской, Кемеровской, Липецкой областей), «гражданская инициатива» (Уставы Воронежской и Тульской областей), «законодательная инициатива» (Уставы Иркутской, Брянской, Калининградской, Мурманской областей, Конституция Республики Хакасия и др.). Безусловно, приведение к одному знаменателю терминологии — шаг к унификации и упрощению использования народом этой формы народовластия.

Отметим широкое понимание законодателем Московской области термина «гражданская инициатива», поскольку в Уставе области указано, что она может иметь своей целью:

- а) проведение областного или местного референдума;
- б) внесение в органы государственной власти и местного самоуправления, к государственным должностным лицам и должностным лицам местного самоуправления Московской области предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, относящихся к их компетенции и затрагивающих интересы населения области;
- г) отставку должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления Московской области.

Аналогичная трактовка гражданской инициативы закреплена в Уставе Воронежской области (ст. 10).

Наполнение термина «гражданская инициатива» далеко не всегда происходит так широко, как в Уставе Московской и Воронежской областей. Чаще всего речь идет об инициировании всех нормативных правовых актов или только о законодательной инициативе.

Особо отметим закреплённое в законодательстве субъектов РФ, в отличие от федерального уровня, право граждан инициировать поправки, пересмотр, изменение конституции (устава) субъекта, иногда — возможность предложить проект нового основного закона.

Так, предложения о поправках к Конституции Удмуртской Республики могут вносить не менее 50 тыс. избирателей, проживающих в Удмуртской Республике; об изменении Конституции Республики Хакасия — не менее 5 % граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории Республики, обладающих избирательным правом; о внесении изменений в Устав Приморского края — не менее 2 % граждан РФ, место жительства которых расположено на территории края, обладающих активным избирательным правом; предложения о поправках к Уставу Воронежской области требуют сбора не менее 40 тыс. подписей избирателей; о внесении поправок в Устав Кемеровской области могут вносить не менее 50 тыс. человек; о внесении изменений и (или) дополнений в Устав Мурманской области — не менее 5 % граждан РФ и др.

В Иркутской области народ может инициировать не только изменение основного закона, но и проект нового (ст. 89). Право уставной законодательной инициативы в Законодательном собрании требует сбора не менее чем двух тысяч подписей граждан РФ, место жительства которых расположено на территории области, обладающих активным избирательным правом на выборах депутатов Законодательного собрания Иркутской области. Такие примеры, хоть и неоправданно редкие, по мнению автора, могут быть проявлением учредительной власти²⁶.

Одной из трансформировавшихся из группы обращений форм, наравне с народной инициативой и коллективным обращением, является наказ. Подтверждением этой теоретической конструкции о единых истоках и общих чертах обращений и наказов может стать Закон Архангельской области «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов»²⁷.

Институт наказа в конституциях и уставах субъектов РФ практически не упоминается. Исключение составляет Устав Курской области, где закреплено, что деятельность депутата, направленная на реализацию наказов избирателей, финансируется из бюджета области, а порядок и объемы финансирования определяются соответствующим законодательством (ст. 26)²⁸.

В некоторых муниципальных образованиях 39 субъектов РФ упоминается институт наказов при осуществлении публичной власти. Наказы между тем в законах субъектов Федерации упоминаются как форма работы депутатов — в Республике Адыгея, Смоленской области, как форма осуществления публичной власти — в Республике Бурятия, Краснодарском крае, Еврейской автономной области.

В Республике Мордовия законом регламентируются указы только кандидатам в депутаты Государственного собрания Республики Мордовия, аналогично этот вопрос урегулирован в Республике Тыва, Камчатском, Приморском краях, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Курской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Псковской, Самарской, Тюменской областях, а также в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

В Республике Саха (Якутия) приняты два закона, регулирующих механизм подачи наказов избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия), и отдельно — депутатам представительных органов местного самоуправления и главам муниципальных образований в Республике.

²⁶ Комарова В. В. Учредительная власть: теория и механизм ее реализации // Евразийский юридический журнал. 2011. № 4 (35). С. 61—64. ; Она же. Учредительная власть и Основной закон // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1374—1382.

²⁷ Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2006. № 9.

²⁸ Сборник законодательства Курской области. 2001. № 4. Разд. 1 (ч. 1).

Только как форма осуществления местного самоуправления наказ закреплен в законодательстве Волгоградской области.

В Еврейской автономной области адресатами наказов (предложения жителей области по вопросам, направленным на социально-экономическое развитие, повышение уровня и качества жизни населения, повышение эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления муниципальных образований) являются кандидаты в депутаты и избирательные объединения (ст. 2); в Самарской области — кандидаты в депутаты Самарской Губернской думы, избирательные объединения, участвующие в соответствующих выборах; согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (ст. 2) наказы могут направляться в региональное отделение избирательного объединения или отдельному кандидату из списка.

Отметим эту положительную тенденцию выстраивания правовой взаимосвязи между избирателями и политическими партиями в законодательстве субъектов Федерации с использованием института наказов.

Единство идеи, родственность, лежащая в основе таких форм прямой демократии, как коллективное обращение, петиция, народная инициатива, наказ, позволяет сделать вывод о том, что все они трансформировались из обращений. Сегодня они различаются между собой по кругу вопросов и количеству подписей инициаторов, по форме подачи (устной или письменной) и оформлению, адресату и процедурам.

Однотипные на первый взгляд формы обращений — формулировка народом своих мыслей по разным вопросам и направление их органам публичной власти для принятия последними решения, вызывает правомерный вопрос об их необходимости. Вольтер писал, что «многочисленность законов в государстве есть то же, что большое число лекарей: признак болезни и бессилия».

На искусственное выделение перечисленных форм указывает то, что цель, поставленная перед ними, может быть выполнена

имеющимся уже обращением. В то же время создание дополнительных механизмов для достижения конкретной цели может быть расценено как создание дополнительных гарантий демократичности региональной государственности в Российской Федерации, возврата доверия граждан к закону и действиям государства, к публичной власти. В решении Конституционного Суда РФ, где впервые упомянут принцип поддержания доверия, указаны следующие требования: сохранять разумную стабильность правового регулирования; не вносить произвольных изменений в действующую систему норм; устанавливать переходный период для адаптации к изменениям правового регулирования²⁹.

Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, по мнению Н. А. Арапова, имеет основания в положениях преамбулы и ст. 1, 2, 7, 17, 18, 21 Конституции РФ 1993 г., определяющих Россию как основанное на гражданском мире демократическое, правовое и социальное государство, где человек, его права и свободы, включая достоинство личности, являются высшей ценностью, их признание, соблюдение и защита — обязанность государства, а основные права и свободы человека неотчуждаемы, принадлежат каждому от рождения, непосредственно действуют, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность власти и обеспечиваются правосудием³⁰.

В правовом смысле «механизмы обеспечения доверия — это прежде всего система права и правоприменения»³¹. А. Н. Кокотов справедливо отмечает, что доверие соединяется «с осознанием важности институтов контроля и ответственности»³².

Вероятно, увеличение количества форм народовластия в субъектах Федерации на уровне конституций и уставов — формальный признак открывающихся возможностей процесса согласования интересов.

В конституциях и уставах субъектов РФ в качестве формы и, как следствие, корреспондирующего субъективного права названы:

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 мая 2001 № 8-П // СПС «КонсультантПлюс».

³⁰ Арапов Н. А. Принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в российском конституционном праве и правосудии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2015. С. 10.

³¹ Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. 2014. № 1. С. 19.

³² Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. М., 2004. С. 143.

- территориальное общественное самоуправление — в Республике Тыва, Алтайском, Красноярском, Пермском краях, Брянской, Владимирской, Воронежской, Иркутской, Калужской, Магаданской, Мурманской, Московской, Новосибирской, Орловской, Пензенской, Тамбовской, Томской, Тюменской областях, Ненецком автономном округе;
- голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования —

в Пермском крае, Брянской, Ивановской, Иркутской, Калужской, Магаданской областях.

Таким образом, по истечении времени можно расширить перечень группы общественно-политических прав, данный Н. А. Михалёвой, посредством включения права на народную инициативу, наказ, публичные слушания, обсуждения, территориальное общественное самоуправление, голосования по вопросам изменения границ и преобразования муниципальных образований.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Зорькин В. Д. Проблемы конституционно-правового развития России // Вестник Московского университета. — 2014. — № 1.
2. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право. — М., 2004.
3. Кряжков В. А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. — 2013. — № 1.
4. Михалёва Н. А. Идеологические аспекты реализации советской конституции // Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. — М., 1982.
5. Михалёва Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). — М., 2013.
6. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — № 12.
7. Михалёва Н. А. Конституция, политика и социальный прогноз // Советское государство и право. — 1991. — № 3.
8. Михалёва Н. А. Понятие и система принципов социалистической Конституции // Правоведение. — 1977. — № 6.
9. Михалёва Н. А. Порядок принятия, пересмотра и внесения поправок в региональные конституции и уставы // Lex Russica. — 2008. — № 3.
10. Михалёва Н. А. Структура конституций и уставов субъектов Российской Федерации // Право и государство. — 2008. — № 5.
11. Михалёва Н. А. Юридические свойства конституций и уставов субъектов Российской Федерации как системная целостность // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 1 (49).

Материал поступил в редакцию 24 ноября 2015 г.

DEMOCRACY IN THE CONSTITUTIONS AND CHARTERS OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION³³

KOMAROVA Valentina Viktorovna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
vvalentinak@ya.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *This article analyzes and compares the content of norms and particularities of enshrining local self-government in the constitutions and charters of the RF constituent entities as the basis of the constitutional order of the country, as a kind of public authority, and as a subjective right. Examining implementation of human rights in constitutions and charters of the RF constituent entities, Nadezhda A. Mikhaleva made a classification by distinguishing socio-political rights and freedoms rather than traditional political rights. The author of the article examines the reasonableness of using the term "petition", applying specific mechanisms and procedures for its implementation in the constituent entities of the Federation.*

On the basis of an analysis of the provisions of the effective legislation of the RF constituent entities the author of the article concludes that entrancing a petition as a form of the rule of the people can be considered as an additional safeguard of realization of democratic foundations of regional statehood in modern Russia. The article justifies the opinion with regard to a single idea and affinity underlying such forms of direct democracy as a collective appeal, petition, public initiative, a mandate, and differences in a scope of issues and a number of initiators' signatures, in an application form (oral or written) and design, addressee, and procedures.

The comparative analysis of the rules of modern constitutions and charters of constituent entities allowed the author to propose an extension of the list of socio-political rights compiled by Nadezhda A. Mikhaleva by means of including the rights to the people's initiative, mandate, public hearings, debates, territorial public self-government, voting on border changes and reformation of municipal entities.

Keywords: *Constitutions, charters, the constituent entities of the Russian Federation, local self-government, socio-political rights, petition, people's initiative, mandate, public hearings, debate, territorial public self-government, voting, border changes and reformation of municipal entities.*

BIBLIOGRAPHY

1. Zorkin, V.D. Problems of constitutional law development of Russia // Bulletin of the Moscow State University. — 2014. — № 1.
2. Kokotov, N.A. Trust. Distrust. Law. -M., 2004.
3. Kryazhkov, V.A. Public discussion of draft legislation and other major decisions in the Russian Federation (Constitutional Law Problems) // Journal of Constitutionalism and Human Rights. — 2013. — № 1.
4. Mikhaleva, N.A. The ideological aspects of implementation of the Soviet Constitution // Theoretical Issues of Implementation of the Constitution of the USSR. -M., 1982.
5. Mikhaleva, N.A. The Constitution and the statutes of the constituent entities of the Russian Federation (comparative-juridical analysis). -M., 2013.

³³ Works written by Nadezhda A. Mikhaleva and devoted to the theory of constitution, federalism, the status of the RF constituent entities have made significant contributions to the science of constitutional law. As a result of combining two scientific preferences (the theory of the Constitution and the theory of federalism), Nadezhda Aleksandrovna became the founder of a new scientific school -- comparative law of constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation. She conveyed her own genius vision of the subject. The analysis of sources, constitutional law rules, levels of the RF constituent entities through the prism of the theory of Constitution and the theory of federalism gives a unique survey of the foundations of the constitutional system and their development in the constitutions and charters. Considering the constitutional recognition of a democratic nature of the regional statehood, Nadezhda A. Mikhaleva distinguished a number of principles that the author of the article supplements with the local government.

6. *Mikhaleva, N.A.* The Constitution of 1993 — the legal model of the present and the future of Russia // Lex Russica. — 2013. — №12.
7. *Mikhaleva, N.A.* Constitution, politics and social forecast // Soviet State and Law. — 1991. — № 3.
8. *Mikhaleva, N.A.* The concept and system of principles of the Socialist Constitution // Jurisprudence. — 1977. — № 6.
9. *Mikhaleva, N.A.* The procedure for adoption, revision and amendment of regional Constitutions and Charters // LexRussica. — 2008. — № 3.
10. *Mikhaleva, N.A.* The structure of constitutions (charters) of the constituent entities of the Russian Federation // Law and the State. -- 2008. -- № 5.
11. *Mikhaleva, N.A.* Legal features of the constitutions and charters of the constituent entities of the Russian Federation as a systematic value // Law and the State: The theory and practice. -2009. № 1 (49).