

# ПО ПРИНЦИПУ ФЕДЕРАЛИЗМА

**Ляля АЛЕХИЧЕВА,**  
Заслуженный юрист Российской Федерации

Одним из важных проявлений самостоятельности субъектов Российской Федерации в государственно-правовой сфере является реализация принадлежащих им полномочий по законодательному регулированию выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако освоение этих полномочий наталкивается на целый ряд препятствий. На сегодня недостаточно проработана концепция правового регулирования выборов в субъектах Федерации. Это проявляется как на уровне нормативного регулирования, так и в правоприменительной деятельности судов и избирательных комиссий. На наш взгляд, **правильная постановка и решение проблемы соотношения избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов является важнейшей предпосылкой для создания эффективного механизма правового регулирования выборов в субъектах Российской Федерации.**

Одной из отличительных особенностей законодательства о выборах в субъектах Федерации является его **неоднородность**. Она проявляется в составе законодательных актов (включающем как федеральные законы и прежде всего Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», так и законы субъектов Федерации), что нередко порождает параллелизм в правовом регулировании и вытекающие из этого противоречия.

Противоречия между федеральным законодательством о выборах и законодательством о выборах субъектов РФ, которые были и пока остались, снижали и снижают уровень защищенности избирательных прав граждан. Так, известно, что в ряде субъектов РФ устанавливались дополнительные избирательные цензы, не предусмотренные федеральными законами. В частности, предъявлялись требования к проживанию на территории субъекта Федерации, знанию государственного языка республики, устанавливались повышенные возрастные цензы для кандидатов. На практике это приводило к тому, что кандидаты вынуждены были в рамках проходящих избирательных кампаний тратить значительные усилия на защиту своих прав в судебном порядке.

Для того, чтобы понять истоки противоречий федерального и регионального законодательства, следует обратиться к истории вопроса. До принятия Конституции РФ в 1993 г. практически все выборы в России проводились в соответствии с единым, унифицированным порядком, который устанавливался федеральными законами. Ранее действовавшая Конституция РФ и принятые в соответствии с ней конституции автономных республик предполагали крайне ограниченный объем регионального нормотворчества (оно допускалось только со стороны законодательных органов автономных республик).

Впоследствии увеличение самостоятельности республик в сфере определения системы

органов государственной власти повлекло за собой существенные изменения в составе актов регионального законодательства о выборах. При этом наибольшие сдвиги произошли в определении условий осуществления гражданами пассивного избирательного права.

Принципиально новые основы соотношения федерального избирательного законодательства и законодательства о выборах субъектов Федерации были заложены в 1993 г. после принятия новой Конституции РФ.

В 1994 г. была определена форма федерального законодательного регулирования выборов в субъектах Российской Федерации. Она состояла не в унификации правового регулирования, правовой формой которой мог бы быть Избирательный кодекс Российской Федерации, а в определении основных гарантий избирательных прав граждан на всех выборах, проводимых в России. Эта задача была решена при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации». Данный закон характеризовался как рамочный, содержащий наиболее общие нормы избирательного права, обеспечивающие соблюдение избирательных прав граждан при проведении выборов в субъектах Федерации. На основе данного Федерального закона были приняты законы о выборах в органы государственной власти и в органы местного самоуправления практически во всех субъектах Федерации.

Однако в 1997 г. общий баланс соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации существенно изменился. С принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. начался новый этап в развитии российского избирательного законодательства, который характеризуется усилением централизации правового регулирования выборов, проводимых в субъектах Федерации.

Эта тенденция еще более усилилась с принятием в 1999 г. обширных изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

Важно отметить, что особенность избирательного законодательства, регулирующего проведение выборов в субъектах РФ, заключается в том, что оно регулирует отношения, относящиеся как к ведению Российской Федерации, так и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также к собственному ведению субъектов Российской Федерации. Между тем, в этом вопросе и по сей день нет достаточной определенности. Существуют две крайности: относить избирательное законодательство субъектов Российской Федерации к сфере исключительной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, либо же к сфере исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Одним из условий для того, чтобы федеральные гарантии избирательных прав граждан не нарушали конституционные прерогативы субъектов Российской Федерации в сфере избирательного законодательства, является достаточная **стабильность федерального законодательства**. Частое радикальное обновление федерального законодательства существенно снижает устойчивость законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации, вынуждает законодательные органы субъектов неоправданно часто пересматривать принятые законодательные акты о

выборах, нередко провоцирует противоречия в регулировании институтов избирательного права, влечет за собой коллизии в правоприменительной практике. А это в результате противоречит изначальной цели федеральных «избирательных реформ»: обеспечить более высокий уровень защищенности избирательных прав российских граждан.

Какова же в принципе оптимальная модель соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации?

Регулируя институты избирательного права применительно к выборам в субъектах Российской Федерации, федеральный законодатель может делать это только в достаточно общей форме, не отражая особенностей осуществления государственной власти и местного самоуправления в конкретном субъекте. Федеральное регулирование институтов избирательного права не может являться исчерпывающим.

Регулирование институтов избирательного права актами субъектов Российской Федерации должно решать одновременно две задачи. Во-первых, обеспечить соблюдение федеральных стандартов избирательных прав граждан, установленных законодательством. Во-вторых, решить задачу регламентации всего цикла избирательных действий субъектов избирательного процесса, обеспечить учет всех особенностей проведения выборов в конкретном субъекте Российской Федерации.

В частности, в ряде субъектов Российской Федерации сложилась система государственной власти, включающая двухпалатный парламент (например, в Карелии). Вторая палата включает в себя представителей, избираемых не от округов с примерно равной численностью избирателей, а от административно-территориальных единиц. Естественно, при такой системе организации государственной власти не может быть полностью обеспечено выполнение императивного требования Федерального закона об отклонении избирательных округов по численности избирателей в пределах установленной нормы (от 10 до 30%). В то же время неправильно ограничивать

возможность создания второй палаты парламента в субъекте Федерации, формируемой на основе принципа представительства территорий, под предлогом формального выполнения указанных требований Федерального закона.

В равной степени бесперспективно какое-либо навязывание избирательной системы субъектам РФ. К сожалению, в настоящий момент федеральное избирательное законодательство в основном учитывает особенности мажоритарной избирательной системы в субъектах РФ. Это, в частности, относится к принципам образования многомандатных избирательных округов.

В то же время для решения таких сложных вопросов, каким, в частности, является защита прав национальных меньшинств в избирательном процессе, возможности мажоритарной системы явно недостаточно. По своей сущности эта система способна выражать только интересы большинства. Опыт проведения выборов в России наглядно доказывает, что при использовании мажоритарной избирательной системы без ущерба для реализации демократических принципов избирательного права возможно обеспечить представительство только компактно проживающих национальных меньшинств. Для этого достаточно образовать избирательный округ в соответствующей местности, при этом допускается, чтобы данный округ включал в себя несколько меньшее число избирателей, чем это предусмотрено для иных округов. Представительство национальных меньшинств становится также более реальным при увеличении численного состава законодательных органов. В таком случае размер избирательных округов пропорционально уменьшается.

Все иные варианты решения этой проблемы в рамках мажоритарной избирательной системы сводятся к квотированию представительства национальных меньшинств. Существующие схемы квотирования, применяемые в субъектах Российской Федерации, не всегда встречают поддержку со стороны населения. Об этом, в частности, свидетельствует практика выборов в Дагестане и Ханты-Мансийском автономном

округе. Представляется важным, чтобы в федеральном законодательстве, законах субъектов Федерации были заложены более четкие критерии этого квотирования. Полагаем, что сами правила квотирования должны определяться в законе, а не в решениях избирательной комиссии. Образование национальных округов не должно препятствовать гражданину осуществлять принадлежащие ему избирательные права по месту жительства.

Федеральное законодательство не содержит каких-либо ориентиров по решению вышеуказанной проблемы посредством иных избирательных систем, в частности, различных разновидностей преференциальной избирательной системы.

Для наиболее полной защиты избирательных прав граждан требуется обеспечить максимально бесконфликтное взаимодействие двух его основных подсистем - избирательного законодательства РФ и ее субъектов. Только тесное взаимодействие между федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ способно создать предпосылки для формирования эффективного механизма реализации норм избирательного законодательства при проведении выборов в субъектах Федерации.

Однако такое взаимодействие не может носить исключительно субординационный характер. На наш взгляд, **сочетание координационных и субординационных начал, присущих рамочному регулированию избирательных прав граждан при проведении выборов в субъектах РФ, наиболее точно отвечает задачам развития свободных и демократических выборов в субъектах Федерации.**

Каковы основные формы обеспечения соответствия избирательного законодательства субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам? С содержательной точки зрения эти формы можно разграничить на:

- ✓ меры «правовой интервенции» со стороны федеральных органов государственной власти;
- ✓ меры по проведению правовой экспертизы проектов законов и законов о выборах субъектов РФ;
- ✓ осуществление нормоконтроля в отношении законов субъектов РФ со стороны федеральных органов государственной власти;
- ✓ рассмотрение федеральными государственными органами жалоб на нарушения избирательных прав граждан при проведении выборов в субъектах РФ;
- ✓ консультационная поддержка органов государственной власти субъектов РФ при реформировании регионального избирательного

*Меры «правовой интервенции»  
представляют собой наиболее радикальную,  
можно сказать авторитарную форму  
обеспечения соответствия избирательного  
законодательства субъектов РФ  
Конституции России и федеральному  
законодательству.*

законодательства (включая разработку модельных законов о выборах).

**Меры «правовой интервенции»** представляют собой наиболее радикальную, можно сказать авторитарную форму обеспечения соответствия избирательного законодательства субъектов РФ Конституции России и федеральному законодательству. Их применение связано с возникновением в определенном субъекте РФ таких обстоятельств, когда без вмешательства федеральных органов государственной власти невозможно обеспечить реализацию избирательных прав граждан. Как правило, рассматриваемые меры носят временный характер. В качестве примеров «правовой интервенции» можно привести такие акции федеральных органов государственной власти, как принятие Федерального закона «Об обеспечении конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Указа Президента РФ, касающегося проведения выборов депутатов законода-

тельных органов Кемеровской и Тульской областей.

Меры «правовой интервенции» федерального законодательства в сферу ответственности субъектов РФ являются следствием как неразвитости системы организации государственной власти и местного самоуправления в субъектах Федерации, так и неиспользования или недостаточно эффективного использования иных, координирующих мер воздействия на органы государственной власти субъектов РФ.

**Правовая экспертиза проектов законов и законов о выборах субъектов РФ** имеет большое значение для устранения

противоречий между региональными законами о выборах, с одной стороны, и Конституцией РФ и федеральным законодательством, с другой. Активную роль в прове-

дении экспертизы проектов актов избирательного законодательства играла и играет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Начало этой деятельности было положено еще в 1993 г., когда ЦИК РФ давались заключения на проекты положений о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Еще более интенсивно эта работа была развернута после принятия в 1994 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и формирования нового состава Центризбиркома в соответствии с этим законом. Хотя вышеназванным Федеральным законом не были определены полномочия ЦИК РФ давать заключения на проекты законов субъектов Федерации о выборах, серьезный экспертный потенциал Центризбиркома позволил ему оказать существенную методическую помощь субъектам Федерации в становлении и совершенствовании избирательного законодательства. Впослед-

ствии в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (1997 г.) были предусмотрены полномочия ЦИК РФ давать заключения о соответствии законов субъектов Федерации данному Федеральному закону (п. 10 ст. 22).

Рассматривая вопросы обеспечения соответствия избирательного законодательства субъектов Федерации федеральному законодательству, нельзя не признать, что их решение зависит от общего контекста соотношения федерального и регионального законодательства. На начало 2000 г., по данным Министерства юстиции РФ, около 20% нормативных актов, принимавшихся в субъектах Федерации, противоречили федеральным законам. Однако корректность этой статистики, озвученной средствами массовой информации, вызывает сомнения.

Нормоконтроль за соответствием актов избирательного законодательства Конституции России осуществляет Конституционный Суд РФ. Вопросы соответствия законов субъектов Федерации федеральным законам также

могут рассматриваться судами общей юрисдикции в связи с поступлением соответствующего протеста прокурора (См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ// Российская газета. 2000. 27 апреля).

**Консультационная поддержка органов государственной власти субъектов РФ**, осуществляющих работу по подготовке и применению избирательного законодательства субъектов РФ, со стороны федеральных государственных органов имеет разные организационные и правовые формы (проведение тематических конференций, совещаний, семинаров, подготовка модельных законов, методических рекомендаций и разъяснений, формирование рабочих групп для оказания помощи субъектам в разработке законодательных актов о выборах и др.).

Наиболее эффективным способом воздействия на законода-

тельный процесс в субъектах Федерации является разработка на федеральном уровне модельных законодательных актов о выборах. Анализ регионального законодательства свидетельствует о том, что многие нормативные решения данных модельных законов были востребованы законодательными органами субъектов Федерации. Таким образом, консультативная поддержка региональным законодателям имеет неоспоримые преимущества по сравнению с административными способами воздействия на развитие избирательного законодательства в субъектах Федерации. Проведение последовательной законодательной политики в области регулирования избирательных прав граждан на федеральном уровне, дополненное модельными, рекомендательными актами для субъектов Федерации, является важнейшей предпосылкой решения проблем соотношения избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов.



ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ

## ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ ИЗ ОПУБЛИКОВАННЫХ В ЖУРНАЛЕ В 2000 ГОДУ

РЕДАКЦИОННЫМ СОВЕТОМ НАШЕГО ЖУРНАЛА ЛУЧШИМИ МАТЕРИАЛАМИ ИЗ ОПУБЛИКОВАННЫХ В 2000 ГОДУ ПРИЗНАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ (В АЛФАВИТНОМ ПОРЯДКЕ):

- ИВАНЧЕНКО А.** *Чтобы законодательство было системным. Номер 1.*
- ЛАПАЕВА В.** *Российская многопартийность: итоги и перспективы. Номер 4.*
- МОРОЗОВА Е.** *С точки зрения политтехнолога. Номер 4.*
- НАДЕЖДИН Б.** *Не наломать бы дров... Номер 12.*
- НИКИТИН И.** *Приморье – зона избирательного смеха. Номер 5.*
- САЛЬНИКОВ А.** *Мэр города Зеро. Номер 4.*
- ТИМОФЕЕВ М.** *Как «продать» политика? Номер 9–10.*

ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ ЛУЧШИЕ МАТЕРИАЛЫ