

УДК 342.34

РАЗВИТИЕ КОНСУЛЬТАТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ
НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

Е. А. Тюнин

*Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации
по Воронежской области*

Поступила в редакцию 28 января 2010 г.

Аннотация: *народовластие предполагает создание цивилизованного политико-правового механизма выявления и реализации воли народа как через многообразные формы непосредственной демократии, так и через систему избираемых органов — представительную демократию. В статье рассматривается большой спектр консультативных институтов непосредственной демократии, исследуется их содержание и правовое регулирование в субъектах Российской Федерации.*

Ключевые слова: *формы непосредственной демократии, субъект Российской Федерации, опрос граждан, публичные слушания, референдум, законодательная инициатива.*

Abstract: *democracy presupposes formation of civilized political-legal mechanism for revealing and realisation of people will as by diverse forms of direct democracy and also by the system of elected organs — representative democracy. The large number of consultative institutes of direct democracy is considered and their content and legal adjustment in the subjects of Russian Federation are analyzed.*

Key words: *forms of direct democracy, subject of Russian Federation, survey, public hearing, referendum, legislation.*

В соответствии со ст. 3 Конституции России Российская Федерация есть демократическое государство. Среди ученых нет единства в определении понятия, содержания и механизма реализации демократии. В юридической литературе демократия рассматривается как:

— форма государства, организация которого «открывает гражданам и их объединениям возможности оказывать влияние на содержание управленческих решений, добиваться реализации в этих решениях закономерных социальных решений»¹;

— разновидность политического режима, для которого характерно наличие центральных и местных представительных учреждений, выбор-

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран / под ред. Б. А. Страшуна. М., 1993. Т. 1. С. 177.

ности, законности и легального существования различных партий и общественных организаций²;

— форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как верховенство конституции и законов, народовластие и политический плюрализм, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека³;

— политическое мировоззрение, которое представляет собой определенный образ мышления, противоположный догматизму, схематизму, одномерности и нетерпимости, как отражение в сознании граждан содержания демократии, прежде всего идей свободы и равенства прав⁴;

— политическая ценность, состоящая в убежденности преимущества демократии как формы правления, создающая оптимальные условия для выражения воли народа в политике и управлении государством⁵.

Перечисленные подходы дополняют друг друга, раскрывают сущность и природу демократии и позволяют говорить о многогранности и сложности этого явления.

Различают непосредственную и представительную демократию. Под непосредственной демократией С. А. Авакьян понимает совокупность конституционно-правовых институтов, посредством которых народ выражает свою волю, сам осуществляет государственную власть или власть местного самоуправления⁶. При этом он выделяет две группы институтов непосредственной демократии: 1) императивные, где выражение воли народа носит окончательный и обязательный характер (референдум, выборы, отзыв депутата и др.); 2) консультативные, где официальное окончательное решение принимает компетентный орган государства или орган местного самоуправления (публичные слушания, народные (общественные) обсуждения проектов нормативных правовых актов и иных общественно значимых вопросов, народные правотворческие инициативы, коллективные обращения граждан (петиции), указы избирателей, опросы населения, законодательные предложения и др.).

Ранее в российском законодательстве не говорилось о таких институтах непосредственной демократии, как коллективные обращения (петиции) или народная правотворческая инициатива, которые в настоящее время предусматриваются на федеральном и региональном уровнях. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации позволяет говорить о закреплении значительного количества консультативных институтов непосредственной демократии, в том числе не предусмотренных на федеральном уровне.

² См.: Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 5-е изд. М., 1996. С. 114—115.

³ См.: Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2004. С. 133.

⁴ См.: Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. С. 32.

⁵ См.: Нудненко Л. А. Теория демократии. М., 2001. С. 10—11.

⁶ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 363—364.

В ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ содержится такая новая форма участия народа в осуществлении местного самоуправления, как *опрос граждан*, который проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Указанный институт свидетельствует о желании органов публичной власти консультироваться с населением при выработке и принятии решений по важным вопросам, однако он слабо развит в субъектах Российской Федерации.

Закон г. Москвы от 25 июня 1997 г. № 21 «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы»⁸ устанавливает, что консультативный опрос граждан является формой привлечения населения к управлению делами района города Москвы и города (ст. 1). В некоторых случаях в законодательстве субъектов Российской Федерации происходит трансформация института опроса как формы осуществления местного самоуправления и социологического опроса⁹. Например, под местным опросом в форме выборочного (социологического) опроса в Иркутской области понимается форма непосредственной демократии, состоящая в выяснении с использованием социологических методов мнения населения по социально-экономическим, политическим и иным важным вопросам местного значения, относящимся к ведению муниципального образования¹⁰. Однако институт опроса отличается от социологического опроса тем, что предполагает сплошной охват населения, сложен в организационном плане и по его итогам органом публичной власти принимается нормативный правовой акт, устанавливающий результаты опроса. В то же время опрос более затратный институт, чем обычный социологический опрос.

С. А. Авакьян, описывая данный консультативный институт, указывает на форму реализации опроса — путем проведения голосования. Региональное законодательство определяет виды, порядок подготовки, проведения и установления результатов опроса, а также рассмотрения его ре-

⁷ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ Закон г. Москвы от 25 июня 1997 г. № 21 «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы», с изм. от 21 февраля 2001 г. // Вестник мэрии Москвы. 1997. № 25; 2001. № 16.

⁹ См.: Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 518.

¹⁰ Примерное положение «О порядке проведения местного опроса в форме выборочного (социологического) опроса», утв. постановлением главы администрации Иркутской области от 2 февраля 2000 г. № 19-пг. Доступ из СПС «Консультант Плюс».

зультатов органами власти. Механизм проведения опроса регулируется в специальных (кодексах¹¹, законах¹²) и комплексных актах¹³. Например, в части второй ст. 61 Закона Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми»¹⁴ закрепляются такие виды проведения опроса граждан, как тайное голосование по бюллетеням опроса на участках проведения опроса и поименное голосование по опросным спискам на участках проведения опроса. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

Консультативный референдум представляет собой способ выявления мнения населения путем тайного голосования, постоянно или преимущественно проживающего на определенной территории, в границах муниципального образования, результаты которого имеют рекомендательное значение, и соответственно относится к группе консультативных форм народовластия. Он выполняет функции:

— непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти и местном самоуправлении;

— привлечения граждан к выработке эффективных решений на основе широкой гласности, сопоставления и учета различных мнений;

— обеспечения участия граждан в выработке, принятии и реализации решений по важнейшим вопросам государственного и местного значения.

В законодательстве субъектов Российской Федерации институт консультативного референдума в чистом виде встречается редко. В основном происходит смешение двух институтов — консультативного референдума и опроса. Например, в соответствии с ранее действовавшим Законом Удмуртской Республики от 28 октября 2003 г. № 115-III «О местном референдуме и местных консультативных референдумах Удмуртской Республики»¹⁵ местный консультативный референдум определяется как опрос мнения населения, постоянно или преимущественно проживающего в границах муниципального образования, по вопросам местного значения, результаты которого имеют рекомендательное значение. Различие между этими институтами состоит в форме их проведения. Опрос может проводиться на собраниях жителей, на участках проведения опроса либо по месту жительства участников опроса в форме закрытого или открытого

¹¹ Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми» // Вед. нормат. актов органов гос. власти Республики Коми. 2007. № 1. Ст. 4657.

¹² Закон Краснодарского края от 13 августа 1999 г. № 203-КЗ «Об опросе населения Краснодарского края» // Кубан. новости. 1999. 15 сент.

¹³ Решение Смоленского городского Совета от 28 февраля 2006 г. № 237 «Об утверждении Порядка проведения публичных слушаний и опросов граждан в городе Смоленске» // Смоленск. город. изв. 2006. 16 марта.

¹⁴ Закон Республики Коми от 7 июля 2006 г. № 65-РЗ «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми».

¹⁵ Закон Удмуртской Республики от 28 октября 2003 г. № 115-III «О местном референдуме и местных консультативных референдумах Удмуртской Республики» // Собрание законодательства Удмуртской Республики. 2005. № 1. Утратил силу в связи с принятием Закона Удмуртской Республики от 28 апреля 2007 г. № 19-РЗ.

голосования. Консультативный референдум проводится по тем же принципам, по которым происходит подготовка и проведение императивного референдума: всеобщего, равного, прямого при тайном голосовании граждан. Различий между институтом опроса, проводимого при тайном голосовании, и консультативным референдумом нет¹⁶.

Субъектам Российской Федерации необходимо развивать законодательство в сфере признания возможности проведения консультативного референдума, поскольку введение данного института способно обеспечить оптимальное соотношение форм представительной и непосредственной демократии.

Другим консультативным институтом непосредственной демократии является *институт общественного (народного) обсуждения* проектов нормативных правовых актов, вопросов государственного, общественного и местного значения. Данный институт был предусмотрен еще Конституцией СССР 1977 г.¹⁷ и получил наиболее широкое применение в нашей стране в 1980-х гг.¹⁸ В Конституции России 1993 г. о всенародных (народных) обсуждениях ничего не сказано, хотя данный институт существует, по крайней мере юридически. В Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации закрепляется, что Дума «может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении»¹⁹ (п. 6 ст. 119). Согласно региональному законодательству народное обсуждение — это способ:

- непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти и местном самоуправлении;
- привлечения граждан к выработке эффективных решений на основе широкой гласности, сопоставления и учета различных мнений;
- обеспечения широкого участия граждан в выработке, принятии и реализации решений по важнейшим вопросам государственного и местного значения²⁰.

Институт общественного (народного) обсуждения слабо развит в субъектах Российской Федерации и урегулирован на уровне специального закона только в Республике Татарстан и Воронежской области. В соответствии с ч. 1 ст. 7 Закона Воронежской области от 28 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых

¹⁶ См.: Комарова В. В. Указ. соч. С. 543—545.

¹⁷ В соответствии со ст. 5 Конституции СССР 1977 г. «наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародные обсуждения, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)».

¹⁸ По данным С. А. Авакьяна, всего с 1956 по 1985 г. на широкое обсуждение миллионных масс было внесено 33 крупные общегосударственные проблемы, в том числе 25 проектов общесоюзных законов (см.: Авакьян С. А. Всенародное обсуждение: опыт и проблемы // Работа Советов: теория и практика. М., 1986. С. 150).

¹⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

²⁰ См.: Комарова В. В. Указ. соч. С. 553.

актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области»²¹ на народное обсуждение могут выноситься проекты нормативных правовых актов Воронежской области, а также важнейшие вопросы социально-экономического развития Воронежской области. В соответствии со ст. 6 Закона Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения»²² на народное обсуждение выносятся проекты законов Республики Татарстан, решений, затрагивающих основные направления политического, экономического и социального развития Республики, осуществление конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, а также другие наиболее важные вопросы государственной жизни, находящиеся в ведении Республики Татарстан. Анализируя указанные законы, можно выделить два предмета института общественного (народного) обсуждения: 1) проекты нормативных правовых актов; 2) наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни.

Народные обсуждения целесообразно использовать в качестве самостоятельной формы непосредственной демократии и как составную часть местного референдума.

Институт общественного (народного) обсуждения по своей природе очень близок к *институту публичных слушаний*. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ ввел данный институт, хотя в субъектах Российской Федерации он предусматривался гораздо раньше (в частности в ст. 62 Устава г. Москвы 1995 г.). Согласно ст. 28 указанного федерального закона, для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

Публичные слушания есть форма законотворческой (правотворческой) деятельности депутатов и органов публичной власти, заключающаяся в проведении широкого представительного совещания с целью всестороннего обсуждения общественно значимых проблем и обеспечивающая единый подход к выработке концепции поставленной проблемы. В Законе Орловской области от 16 июня 2008 г. № 783-ОЗ «О публичных слушаниях в Орловской области»²³ указывается, что на публичных слушаниях могут обсуждаться вопросы, представляющие общественную, социальную,

²¹ Закон Воронежской области от 28 ноября 2008 г. № 120-ОЗ «О народном обсуждении проектов нормативных правовых актов Воронежской области и важнейших вопросов социально-экономического развития Воронежской области» // Молодой коммунар. 2008. 29 нояб.

²² Закон Республики Татарстан от 6 августа 2003 г. № 26-ЗРТ «О народном обсуждении наиболее важных вопросов государственной жизни Республики Татарстан и местного значения» // Республика Татарстан. 2003. 9 авг.

²³ Закон Орловской области от 16 июня 2008 г. № 783-ОЗ «О публичных слушаниях в Орловской области» // Орловская правда. 2008. 21 июня.

экономическую значимость, а также проекты нормативных правовых актов Орловской области (ч. 2 ст. 2). Публичные слушания областного Совета народных депутатов, его комитетов, губернатора области, Правительства области проводятся в целях: информирования общественности и органов государственной власти области по обсуждаемой проблеме; выявления общественного мнения по теме и вопросам, выносимым на слушания; осуществления связи органов государственной власти области с общественностью; подготовки предложений и рекомендаций для органов государственной власти области по обсуждаемому вопросу; учета общественного мнения при принятии органами государственной власти области нормативных правовых актов.

Предмет публичных слушаний и общественного (народного) обсуждения очень похож. В то же время публичные слушания — это одна из форм деятельности законодательного органа. Так, согласно ч. 1 ст. 3 Уставного закона Красноярского края от 18 июня 2009 г. № 8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края»²⁴ публичные слушания проводятся Законодательным Собранием по собственной инициативе (по предложению председателя Законодательного Собрания, комитета, фракции или не менее одной трети депутатов Законодательного Собрания от их установленного числа) или инициативе губернатора края.

Как правило, публичные слушания инициируются депутатами или лицами, наделенными властными полномочиями, а общественные (народные) обсуждения могут инициировать граждане. Но следует отметить, что это условная грань, поскольку законодательство субъектов Российской Федерации не содержит единых стандартов и подходов в данной сфере.

Депутатские слушания, проводимые представительными органами всех уровней публичной власти, представляют собой эффективное средство оперативного выявления запросов общества, совершенствования законодательства и одновременно контроля за его исполнением. Они активно используются при рассмотрении представительным органом неотложных и наиболее важных для общества вопросов, а также все больше становятся неотъемлемой частью законотворческого процесса.

Депутатские слушания дают возможность установить, насколько эффективно работает тот или иной закон и насколько он соответствует социально-экономическим условиям в стране, регионе, местном сообществе.

Законодательная регламентация депутатских слушаний позволяет утверждать, что, во-первых, депутатские слушания являются формой деятельности представительного органа, его комитетов и комиссий. Во-вторых, депутатские слушания осуществляются путем проведения широкомасштабного заседания представительного органа (комитета, ко-

²⁴ Уставный закон Красноярского края от 18 июня 2009 г. № 8-3419 «О публичных слушаниях в Законодательном Собрании Красноярского края» // Наш Красноярск. край. 2009. 26 июня.

миссии) с участием депутатов, представителей исполнительной власти, привлеченных специалистов и других лиц, на котором обсуждаются наиболее общественно значимые проблемы²⁵.

Одним из важных консультативных институтов непосредственной демократии является институт *обращений граждан*. Обращение граждан является важным средством осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением. Конституционной основой права на обращение выступает ст. 33 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой российские граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные либо коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Конституционное право граждан на обращение конкретизируется в ряде законодательных актов. В Федеральном законе от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁶ под обращением понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (ст. 4). Среди указанных видов обращений граждан консультативный характер носит предложение, которое является рекомендацией гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

Данная форма обращений — одно из наиболее весомых проявлений народовластия. Внося предложение, гражданин не преследует личной цели, не стремится защитить свои права от нарушений, а пытается воздействовать на принятие решений государственной властью, органом местного самоуправления, т.е. реализует одно из главнейших гражданских прав — право непосредственного участия в управлении государством. Право предложения является реальным подтверждением того, что власть в России исходит от народа и может реализовываться им непосредственно, как на это указывает ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Ранее многими субъектами Российской Федерации принимались соответствующие законы²⁷. На данный момент, как показывает практика,

²⁵ См.: *Никитенко М. Г.* Правовое регулирование структурных элементов депутатских слушаний как организационной формы деятельности представительных органов // Конституц. и муницип. право. 2006. № 9. С. 14—15.

²⁶ Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Рос. газ. 2006. 5 мая.

²⁷ Например, Закон Республики Саха (Якутия) от 6 октября 2003 г. 83-3 № 155-III «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Саха (Якутия)»; Закон Свердловской области от 9 января 1998 г. № 4-ОЗ «Об обращениях граждан»; Закон Приморского края от 5 июля 2000 г. № 97-КЗ «Об обращениях граждан».

регионы начали отменять свои законы, так как в соответствии с ч. 2 ст. 3 указанного федерального закона «законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом», а ряд положений утративших силу региональных законов либо дублировали Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ, либо вступали с ним в противоречие.

В законодательстве субъектов Российской Федерации встречаются схожие с предложением виды обращений граждан. Например, в Республике Бурятия выделяется такой консультативный институт непосредственной демократии, как *законодательное предложение*. В соответствии с ч. 3 ст. 4 Закона Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-1 «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия»²⁸ в целях гарантии реального народовластия государственным органам, органам местного самоуправления, организациям, общественным объединениям и гражданам предоставляется право вносить свои законодательные предложения субъектам права законодательной инициативы.

Согласно указанному закону под законодательным предложением понимается развернутая пояснительная записка о необходимости принятия какого-либо закона, характеризующая состояние действующего законодательства по вносимому предложению, обосновывающая причины внесения предложения и предполагаемые последствия его принятия, исходящая от органов и лиц, не являющихся субъектами права законодательной инициативы (инициаторы законодательного предложения). Данное определение носит технико-процессуальный характер, поэтому целесообразнее законодательное предложение рассматривать как рекомендацию гражданина по совершенствованию законодательства, внесенную субъекту права законодательной инициативы.

Отдельным институтом непосредственной демократии в ее консультативных формах является *народная правотворческая (законодательная) инициатива*, которую в определенной мере считают разновидностью коллективного обращения граждан.

С. А. Авакьян рассматривает народную правотворческую инициативу как самостоятельный институт по следующим причинам. Во-первых, — это предмет обращения. При просто коллективном обращении (петиции) его предметом будет являться обычная проблема, которая может быть разрешена правоприменительным решением органа государственной власти, местного самоуправления или же он начнет подготовку своего нормативного акта. При народной правотворческой инициативе граждане обязательно ставят вопрос о принятии нормативного акта. Во-вторых, при народной правотворческой инициативе предполагается значитель-

²⁸ Закон Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. № 321-1 «О законопроектной деятельности в Республике Бурятия» // Бурятия. 1996. 25 июля.

но большее число подписей граждан, которые надо собрать в поддержку проекта нормативного правового акта, причем с использованием подписного листа установленной формы. А для органа власти может быть определен предельный срок, в рамках которого необходимо отреагировать на правотворческую инициативу²⁹.

Институт народной правотворческой инициативы активно регулируется региональным законодательством. В соответствии с Законом Алтайского края от 11 февраля 2002 г. № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае»³⁰ народная законодательная инициатива является формой непосредственного осуществления жителями края государственной власти посредством внесения ими в Алтайский краевой Совет народных депутатов проекта закона Алтайского края или иного нормативного правового акта по предметам ведения Алтайского края или совместного ведения Российской Федерации и Алтайского края для последующего его принятия на референдуме Алтайского края или принятия краевым Советом народных депутатов (ч. 1 ст. 1). Согласно Закону Калужской области от 3 июня 1996 г. № 24 «О народной правотворческой инициативе»³¹ под народной правотворческой инициативой понимается оформленная в соответствии с законом инициатива гражданина, группы граждан, объединений граждан, направленная на принятие законов и иных нормативных правовых актов Калужской области.

Главной задачей народной правотворческой (законодательной) инициативы является внесение в представительный орган государственной власти, орган местного самоуправления проекта нормативного правового акта для последующего его принятия этим органом или на референдуме. Решение принимать или отклонять внесенный проект нормативного правового акта остается за органом публичной власти, что говорит о консультативном характере института.

Как показывает правоприменительная практика, данный институт не в полной мере применяется на уровне субъектов Российской Федерации, поэтому среди политиков ставится вопрос о необходимости существования народной правотворческой (законодательной) инициативы.

Наказы избирателей депутатам и иным выборным должностным лицам являются институтом непосредственной демократии, который был известен еще в советское время, когда «наказы избирателей стали одной из составляющих конституционно-правового статуса как депутатов, так и в целом представительных органов власти»³².

²⁹ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 425.

³⁰ Закон Алтайского края от 11 февраля 2002 г. № 3-ЗС «О народной законодательной инициативе в Алтайском крае» // Алтайск. правда. 2002. 27 февр.

³¹ Закон Калужской области от 3 июня 1996 г. № 24 «О народной правотворческой инициативе» // Весть. 1996. 6 июня.

³² Авакьян С. А. Указ. соч. С. 428.

С. А. Авакьян определяет наказ как поручение избирателей депутату и соответствующему представительному органу власти по вопросу общественного значения, требующему решения данного органа либо иного компетентного органа³³. В наказах выражаются проблемы, имеющие общественное значение и которые долгое время не решаются. Таким способом избиратели хотят привлечь внимание к ним нового кандидата в депутаты, а через него и новый состав представительного органа власти.

В последнее время в отдельных регионах России наблюдается стремление реанимировать институт непосредственной демократии как на региональном уровне (например, в Приморском крае³⁴, Архангельской³⁵, Воронежской³⁶, Новосибирской³⁷ областях). В Орловской области 10 апреля 2009 г. был принят Закон «О программе наказов избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов»³⁸.

Законы субъектов Российской Федерации о наказах избирателей определяют их как предложения (поручения) избирателей, направленные кандидатам в депутаты в ходе предвыборной агитации. Важнейшим признаком для признания предложений избирателей наказами является их общественная значимость. Их цель состоит в улучшении деятельности представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам экономического, социального и политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей населения.

Целесообразно развитие данного института в российском конституционном праве, поскольку наказания как форма выражения общественного мнения, как средство избирателей привлечь внимание властей к насущным нуждам могут быть, с одной стороны, мобилизующим фактором для органов власти, с другой — средством их единения с избирателями, ради которых они и должны функционировать.

Таким образом, на региональном уровне существует большой спектр консультативных институтов непосредственной демократии. В то же время данные институты распространены неравномерно и порой разнятся не только в названиях, но и по содержанию. В связи с этим необходима

³³ См.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 428.

³⁴ Закон Приморского края от 5 марта 2004 г. № 102-КЗ «О наказах избирателей» // Вед. Законодат. Собрания Приморского края. 2004. № 54.

³⁵ Закон Архангельской области от 28 февраля 2006 г. № 147-9-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов» // Волна. 2006. 21 марта.

³⁶ Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 41-ОЗ «О наказах избирателей» // Коммуна. 2003. 9 авг.

³⁷ Закон Новосибирской области от 17 сентября 2003 г. № 141-ОЗ «О наказах избирателей и обращениях граждан» // Вед. Новосиб. обл. Совета депутатов. 2003. 26 сент.

³⁸ Закон Орловской области от 10 апреля 2009 г. № 887-ОЗ «О программе наказов избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов» // Орловская правда. 2009. 14 апр.

разработка и принятие федерального закона об институтах непосредственной демократии в субъектах Российской Федерации, устанавливающего общие принципы правового регулирования и закрепления институтов непосредственной демократии.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: tununa-i@mail.ru
Тел.: 8-910-347-07-51*

Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации по Воронежской области

Тюнин Е. А., заместитель руководителя следственного отдела по Советскому району г. Воронежа следственного управления, юрист 1-го класса

*E-mail: tununa-i@mail.ru
Тел.: 8-910-346-73-54*

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Science, Lecturer of the Russian and Foreign Constitutional Law Department

*E-mail: tununa-i@mail.ru
Tel.: 8-910-347-07-51*

Office of Public Prosecutor of the Voronezh Region

Tunin E. A., Deputy Head of Investigatory Department of the Soviet Area of Voronezh

*E-mail: tununa-i@mail.ru
Tel.: 8-910-346-73-54*