

ПРОБЛЕМЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ДЛЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье речь идет о практике предоставления субъектам Российской Федерации права законодательной инициативы в различных институциональных конфигурациях. Цель статьи — выявить системные проблемы закрепления в данном вопросе и предложить механизмы их решения. Анализируются конституционно-правовые основы исследуемой проблемы и особенности их реализации на региональном уровне. Особое внимание уделяется вопросу отсутствия единого подхода к определению субъектов законодательной инициативы в уставах и конституциях регионов. Сделан вывод о необходимости выработки федеральных стандартов правотворческого участия региональных органов публичной власти в целях повышения согласованности законодательного процесса.

Ключевые слова: законодательная инициатива, субъекты Российской Федерации, законотворчество, устав, конституция, региональное управление, институты власти.

CHALLENGES OF GRANTING LEGISLATIVE INITIATIVE RIGHTS TO ELECTORAL COMMISSIONS IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to the study of the practice of granting the subjects of the Russian Federation the right of legislative initiative in various institutional configurations. The purpose of the article is to identify the systemic problems of consolidation in this issue and to propose mechanisms for their solution. The constitutional and legal foundations of the problem under study and the features of their implementation at the regional level are analyzed. Particular attention is paid to the issue of the lack of a uniform approach to the definition of the subjects of legislative initiative in the charters and constitutions of the regions. The conclusion is made about the need to develop federal standards for the law-making participation of regional public authorities in order to increase the consistency of the legislative process.

Keywords: legislative initiative, constituent entities of the Russian Federation, lawmaking, regulation, constitution, regional governance, institutions of power.

Конституция Российской Федерации закрепляет федеративное устройство государства, предполагающее самостоятельность субъектов Федерации в пределах их компетенции, включая законодательную деятельность¹. Одним из центральных механизмов участия региональных органов власти в правотворчестве является право законодательной инициативы. Избирательные комиссии субъектов Федерации играют особую роль в процессе законотворчества в области регулирования выборов и референдумов. Благодаря накопленному опыту и профессиональной экспертизе, они могут формировать инициативы, способные оперативно устранить пробелы в действующем праве. В условиях динамичных изменений федерального законодательства роль избирательных комиссий в поддержании актуальности региональных избирательных норм возрастает. Наделение их правом законодательной инициативы представляется логичным и функционально оправданным [1, с. 95–101].

* * *

В сравнительно-правовом аспекте институт законодательной инициативы избирательных комиссий в зарубежных государствах демонстрирует значительную вариативность. В большинстве стран избирательные комиссии не наделены прямым правом внесения законопроектов в парламент, однако их участие в нормотворческом процессе реализуется через консультативные и экспертные механизмы.

Федеральная избирательная комиссия (Federal Election Commission, FEC) в США формально не обладает правом законодательной инициативы, однако в соответствии с Federal Election Campaign Act уполномочена предоставлять Конгрессу рекомендации по совершенствованию избирательного законодательства [2].

Избирательная комиссия (Electoral Commission) в Великобритании выполняет функции консультативного органа, участвуя в разработке реформ на основании Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Ее заключения учитываются парламентом и правительством при внесении изменений в избирательное право [3, с. 47–53].

Федеральный избирательный комитет (Bundeswahlleiter) в Германии не обладает правом законодательной инициативы, но привлекается Бундестагом к экспертизе законопроектов, затрагивающих электоральные процедуры [4, р. 195–207].

Согласно позиции Венецианской комиссии Совета Европы независимость избирательных органов является ключевым условием их эффективности, однако прямое право законодательной инициативы не относится к обязательным элементам их компетенции. Вместо этого рекомендованы

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (в ред. от 06.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

механизмы косвенного влияния через экспертные заключения и публичные отчеты [5]. Таким образом, зарубежный опыт свидетельствует о преобладании модели, при которой избирательные комиссии участвуют в законодательном процессе опосредованно, что обеспечивает баланс между их независимостью и взаимодействием с законодательной властью.

* * *

Несмотря на значительное развитие института избирательных комиссий за последние десятилетия, в практике российского федерализма сохраняется высокая степень фрагментарности в подходах к его правовому оформлению и реализации. На протяжении последних десятилетий институт законодательной инициативы в субъектах Федерации остается предметом устойчивого интереса научного сообщества [6]. Однако парадоксально: чем дольше он существует, тем больше накапливается внутреннее напряжение в его правоприменительной практике. Формально, всё кажется выстроенным — Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² (далее — Федеральный закон 414-ФЗ), региональные уставы и конституции. Но за внешней правовой архитектурой скрываются существенные институциональные разрывы, проявляющиеся в неоднородности, а порой — и в правовой инерции.

Особенно остро эта проблема просматривается в вопросе наделения правом законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов Федерации, которые представляют собой особый институт, функционирующий на стыке нормативного регулирования и организационной практики, что придает участию комиссий в правотворческом процессе комплексный и междисциплинарный характер. Их экспертный и организационный потенциал высоко оценен в теории и подтвержден практикой. Тем не менее как показывает анализ регионального законодательства, далеко не все субъекты Федерации признают их носителями инициативного права. Этот факт требует не только описания, но и оценки, которую зачастую предпочитают обходить стороной [1].

* * *

Согласно концептуальному подходу Е.В. Истомина, изложенному им еще в 2007 году, «участие избирательных комиссий в региональном правотворчестве — это эффективное средство обеспечения гарантий избирательных прав граждан» [7, с. 65–68]. Автор подчеркивает, что включение комиссий в перечень субъектов законодательной инициативы способствует институциональной устойчивости выборной системы. Эта позиция, безусловно,

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

обоснована, однако она представляется чересчур оптимистичной, особенно в свете последующего развития ситуации. В противовес данной позиции о безусловной пользе расширения круга субъектов инициативы ряд исследователей отмечают риски законодательной перегрузки и снижения качества законопроектов при отсутствии адекватных инициатив [8, с. 31–37].

Если в 2007 году существовали основания надеяться на «естественное» расширение инициативных полномочий, то сегодня, анализируя данные за 2020–2025 годы, подобный подход вызывает сомнения. Более того, как показывают отдельные исследования, тенденция оказывается не только не восходящей, но, напротив, частично регрессивной [9, с. 26–38]. Некоторые субъекты, ранее закреплявшие общее право законодательной инициативы за избирательными комиссиями, перешли к специальному подходу или вовсе отказались от института. Ситуация, по сути, демонстрирует институциональный рецидив, под которым понимается возврат к ограничительной практике после периода расширения правовых возможностей.

Данная классификация, хоть и обладает высокой аналитической точностью, вызывает настороженность своей «нормализованностью». Разделение субъектов на группы по типам закрепления полномочий производит эффект описательной завершенности, в то время как сам предмет требует именно проблематизации [9, с. 26–38]. Возникает методологическое противоречие: органы, обладающие значительными полномочиями в сфере организации и контроля за выборами, фактически исключаются из процесса формирования нормативной базы, в пределах которой они обязаны функционировать. Такая ситуация не сочетается с принципом правовой определенности и снижает эффективность публичного управления в избирательной сфере [10, с. 95–101].

* * *

Избирательные комиссии сталкиваются с несовершенством правовой материи, — они фиксируют пробелы, испытывают нормативные коллизии, обобщают обращения граждан, проводят мониторинг. И первыми чувствуют, когда федеральная правовая «волна» докатывается до регионального «берега». Однако право реагировать закреплено не за ними, а за теми, кто может быть формально уполномочен, но институционально отстранен от практики [11, с. 36–38].

Наделение избирательных комиссий правом законодательной инициативы — не жест вежливости со стороны региональных парламентов, а условие эффективности всей избирательной системы в условиях правовой динамики. Особенно это важно в контексте постоянных изменений федерального законодательства, касающихся электоральных процедур, полномочий комиссий, новых цифровых форм голосования, финансирования избирательных кампаний [12]. Переадресация этой задачи другим органам власти создает бюрократические задержки и снижает правовую чувствительность. Существует необходимость в прямом, процедурно закреплённом канале

законодательного ответа, который должен брать свое начало в избирательной комиссии.

По данным обобщенного анализа уставов и конституций субъектов Федерации (на 2025 год), только 64 из 89 субъектов закрепляют за избирательными комиссиями и иными органами право законодательной инициативы. При этом характер предоставляемых полномочий варьируется. Термин «иные органы», употребленный в Федеральном законе 414-ФЗ, порождает многочисленные интерпретации. Юридическая неопределенность данной категории приводит к тому, что субъекты по-разному определяют круг участников законодательного процесса. Отсутствие единообразных подходов снижает предсказуемость правового регулирования и затрудняет выработку устойчивых механизмов законотворчества. Необходимым шагом в этом направлении становится принятие подзаконного акта или методических рекомендаций, разъясняющих статус и границы прав «иных органов» [13].

Основными препятствиями на пути к унификации являются: отсутствие федерального регламента, обязывающего закреплять перечень субъектов инициативы; политическая инертность региональных парламентов; правовая неустойчивость трактовки «иных органов» как субъектов инициативы; слабая активность гражданского общества в продвижении подобных норм [14].

Даже в регионах, где избирательные комиссии обладают правом законодательной инициативы, немалое значение имеет характер их взаимодействия с законодательными (представительными) органами. Важны как каналы коммуникации (рабочие группы, совместные заседания), так и институциональная культура диалога. Исследования показывают, что инициатива, не согласованная на предварительном этапе, имеет низкие шансы на принятие [15, с. 12–16]. Это делает необходимым выстраивание устойчивого механизма экспертной и законодательной кооперации между комиссиями и парламентариями.

Современные избирательные комиссии осуществляют не только организацию выборов, но и сбор, анализ и обобщение информации о проблемах правоприменения. Эти данные становятся основой для формирования предложений о корректировке законодательства. Регулярный мониторинг правовых коллизий, конфликтов норм и обращений граждан позволяет избирательным комиссиям формировать содержательные и обоснованные законодательные инициативы, базирующиеся на реальных потребностях избирательной системы.

Регионы, в которых право законодательной инициативы предоставлено лишь узкому кругу субъектов, демонстрируют меньшую правовую гибкость и способность к адаптации законодательства [8]. В таких субъектах законодательная политика носит реактивный характер, — инициативы поступают только в ответ на федеральные изменения или кризисы. Отсутствие активных субъектов инициативы затрудняет модернизацию правовой системы на региональном уровне и снижает доверие населения к органам власти.

В перспективе возможна нормативная легализация «цифровой инициативы» с применением современных технологий, что обеспечит подотчетность, прозрачность и быструю реакцию на общественные запросы [16, с. 14–16].

* * *

Национальные республики, входящие в состав Российской Федерации, в большинстве своем демонстрируют консервативный подход к институту законодательной инициативы. Причинами этого выступают как политико-культурные особенности, так и специфика традиционного права. Однако в условиях модернизации регионального управления сохранение ограничительного подхода к субъектам законодательной инициативы может тормозить интеграцию в общероссийское правовое поле и снижать эффективность правовой системы [10, с. 95–101].

Одной из проблем, препятствующих эффективному использованию законодательной инициативы, является декларативность нормы. Формальное закрепление права не сопровождается его практической реализацией. Для устранения этого разрыва необходимо создание процедурной инфраструктуры: регламентов взаимодействия, методических рекомендаций, цифровых платформ, позволяющих сопровождать инициативу от идеи до принятия закона [17, с. 41–45].

В контексте развития моделей «сервисного» и «партиципативного» государства концепция широкого круга субъектов законодательной инициативы соответствует современным принципам управления. Расширение института инициативы — не просто техническая задача, а вопрос повышения качества демократии и устойчивости регионального правового режима. Законодательная инициатива превращается в механизм коллективного участия в управлении, укрепляющий легитимность и эффективность государственной власти.

В контексте изложенного предлагаем следующие практические меры по унификации законодательства:

- включение избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в минимальный перечень субъектов законодательной инициативы на уровне федерального закона;
- разработку методических рекомендаций, устанавливающих единые стандарты реализации законодательной инициативы, включая процедуры внесения, экспертной оценки и мониторинга рассмотрения инициатив;
- создание постоянно действующих рабочих групп при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, ответственных за мониторинг правоприменительной практики и подготовку законодательных предложений;
- выработку единой терминологии для обозначения полномочий избирательных комиссий в праве законодательной инициативы.

Анализ регионального законодательства выявил значительную терминологическую разрозненность при определении полномочий избирательных комиссий субъектов Федерации в сфере законодательной инициативы.

В региональных конституциях и уставах используются различные формулировки: «по вопросам ведения»; «по вопросам избирательного законодательства»; «по вопросам организации и проведения выборов»; «по предмету ведения» и так далее. Подобная вариативность создает правовую неопределенность, усложняет унификацию законодательства и затрудняет реализацию инициатив на практике. В связи с этим предлагается закрепить в федеральном законодательстве единый термин, наиболее точно отражающий суть полномочий избирательных комиссий.

* * *

Проведенный анализ подтвердил гипотезу о фрагментарности регулирования. Разнообразие форм закрепления и реализации права законодательной инициативы в регионах России свидетельствует о продолжающемся институциональном неравенстве. При этом предоставление такого права органам публичной власти, особенно избирательным комиссиям, отвечает современным требованиям партисипативного управления.

Во-первых, отсутствие единых федеральных стандартов в определении круга субъектов законодательной инициативы приводит к правовой асимметрии между регионами. Если в одних субъектах Федерации избирательные комиссии обладают широкими инициативными полномочиями, то в других роль комиссий сводится к сугубо техническим функциям, что противоречит логике их экспертного потенциала. Подобный дисбаланс не только снижает эффективность регионального законотворчества, но и создает предпосылки для правового неравенства граждан в различных частях страны.

Во-вторых, наблюдается тенденция к рестриктивному, то есть ограничительному подходу в регулировании данного вопроса. Вместо расширения круга субъектов инициативы ряд регионов, напротив, ограничивает их перечень, что можно расценивать как институциональное отступление. Особенно тревожным представляется положение, при котором избирательные комиссии, являясь основными операторами избирательного процесса, оказываются лишены возможности напрямую влиять на формирование правовой базы, в рамках которой им предстоит работать. Это создает парадоксальную ситуацию, когда орган, наиболее осведомленный о пробелах и коллизиях в законодательстве о выборах, не имеет инструментов для их оперативного устранения.

В-третьих, проблема носит не только нормативный, но и процедурный характер. Даже в тех субъектах Федерации, где избирательные комиссии формально наделены правом законодательной инициативы, зачастую отсутствуют четкие механизмы ее реализации. Отсутствие

регламентированных каналов взаимодействия с законодательными органами, методических рекомендаций по подготовке инициатив, а также системы мониторинга их рассмотрения приводит к тому, что данное право остается декларативным. В результате инициативы либо не вносятся вовсе, либо блокируются на стадии предварительного обсуждения из-за отсутствия должной экспертной и политической поддержки.

В-четвертых, сравнительный анализ региональных практик показал, что наиболее эффективны модели, в которых право законодательной инициативы дополняется институтами постоянного взаимодействия между комиссиями и депутатским корпусом (рабочие группы, экспертные советы). Однако такие механизмы носят скорее исключительный, чем системный характер, а это указывает на необходимость их унификации на федеральном уровне.

В-пятых, динамика изменений федерального избирательного законодательства (введение цифровых форматов голосования, новых правил финансирования кампаний) требует от регионов повышенной правовой гибкости.

В этих условиях ограничение законодательной инициативы узким кругом субъектов снижает адаптивность правовой системы и увеличивает риски запаздывающего реагирования на вызовы.

Список литературы

1. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан (краткий очерк доктрины Конституционного Суда России) / Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2008–2012. Т. 3. М.: Гриф и К, 2013.
2. Sharpe R. The federal election commission: Background, issues and campaign finance oversight [«Федеральная избирательная комиссия: предыстория, проблемы и надзор за финансированием избирательных кампаний»] // Congressional Research Service. 2016. 28 p.
3. Берлявский Л.Г. Трансформация избирательной системы Великобритании // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4.
4. Manow P. Electoral rules and legislative turnover: Evidence from Germany's mixed electoral system [«Избирательные правила и обновление законодательного корпуса: доказательства из смешанной избирательной системы Германии»] // West European Politics. 2007. Vol. 30. № 1.
5. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия). Кодекс добросовестной практики в избирательном праве [Электронный ресурс] // Совет Европы. 2002. CDL-AD (2002)023rev.
6. Махашев Р.Ю. Активное избирательное право: понятие и содержание // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 7.
7. Истоминов Е.В. К вопросу о реализации избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации // Общество и право. 2007. № 4.

8. Перфильев В.В., Орлов К.А. Основные характеристики природы права: общетеоретический аспект // Вестник экономической безопасности. 2020. № 3.
9. Юсубов Э.С., Туманян Г.В. Право законодательной инициативы избирательных комиссий субъектов РФ как механизм повышения эффективности законотворческого процесса // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1.
10. Золотухина Т.А. О целесообразности расширения перечня субъектов права законотворческой инициативы // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2017. № 10.
11. Бычкова Е.И. Теоретико-правовые вопросы законодательной инициативы граждан (на примере города Москвы) // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 6.
12. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005.
13. Садовникова Г.Д. Представительные органы в Российской Федерации: проблемы исторической обусловленности, современного предназначения и перспективы развития: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. 498 с.
14. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.В. Комаровой. М.: ЮРКОМПАНИ, 2009.
15. Осавелюк А.М. Государственный режим как способ реализации формы правления: проблемы и перспективы // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 1(97).
16. Волкодаева Н.А. Субъекты права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 29.
17. Юсубов Э.С., Тищенко В.С. Достоинства и недостатки проекта кодекса о выборах и референдумах // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12.