

**Виктор ЧЕРЕПАНОВ**

## **УСТАВ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД НА ПРИМЕРЕ СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

*Устав субъекта Российской Федерации, являясь составной частью конституционного законодательства России, призван осуществлять правовое регулирование важнейших общественных отношений конституционного значения. В ходе развития регионального законодательства неизбежно возникают определенные противоречия, образующие специфические для каждого федеративного субъекта проблемы. В настоящей статье на основе предложенного автором концептуального подхода рассмотрен ряд проблемных вопросов, возникших в ходе уставного регулирования общественных отношений в Ставропольском крае. Предложено понимание источника государственной власти Ставропольского края, в качестве которого выступает народ Ставропольского края как составная часть многонационального народа Российской Федерации. Обоснована необходимость увеличения количества уставных норм, имеющих непосредственное действие, изложены доводы в пользу создания Уставного суда Ставропольского края, сформулированы новые нормативные положения, обеспечивающие стабильность краевого Устава. Изложенные в статье теоретические положения, а также предложения по их законодательному воплощению, по мнению автора, могут быть использованы при совершенствовании уставного регулирования других субъектов Российской Федерации с учетом их региональных особенностей.*

**Ключевые слова:** модельный проект Устава Ставропольского края, основополагающий характер и прямое действие Устава; учредительный характер Устава; Устав субъекта Российской Федерации, юридическое верховенство и стабильность Устава

JEL: H10, K10

12 декабря 1993 г. многонациональный российский народ путем всенародного голосования принял новую Конституцию Российской Федерации (далее – Конституция) и этим актом учредил новую федеративную государственность. Впервые края, области, города федерального значения, автономные округа и автономная область *получили право собственного законодательного регулирования* в рамках конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

На основе новой Конституции в этих регионах в 1994 г. впервые были избраны свои законодательные (представительные) органы, деятельность которых во многом определила особенности их конституционного становления как субъектов РФ. Рассматривая события тех лет с позиции сегодняшнего дня и пользуясь современной юридической терминологией, можно полагать, что основным приоритетом региональной правовой политики была *конституционализация* общественного и государственного устройства субъектов Российской Федерации. Хотя такого слова тогда никто не произносил, поскольку в юридическом лексиконе подобного термина попросту не существовало.

Если под конституционализацией понимать процесс институциональной и нормативной модернизации государства и права под воздействием Конституции, при котором речь идет о заполнении актуально значимого для жизнедеятельности российского народа пространства конституционными идеями и институтами [1, с. 16], то становится понятным, что такие государственно-правовые преобразования лежали в основе деятельности всех региональных парламентов.

В этой связи важнейшим стало принятие регионами уставов. Они, будучи составной частью конституционного законодательства России и одновременно правовой основой регионального законодательства, призваны осуществлять *конституционную функцию* по правовому регулированию наиболее важных общественных отношений конституционного значения, являясь в этой связи *основными законами* соответствующих субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Однако в процессе 25-летнего развития регионального законодательства неизбежно возникали определенные социальные противоречия, образующие специфические для каждого федеративного субъекта проблемы<sup>2</sup>. В настоящей статье с учетом научных разработок в этой области [2–5] предложен авторский концептуальный подход, на основе которого (на примере Ставропольского края) сделана попытка научного осмысления современного состояния уставного регулирования с постановкой проблемы, ее анализом и поиском возможных путей решения.

### ***Постановка проблемы***

Начнем с того, что автору довелось быть в гуще событий того удивительного и интересного времени (работал на различных уровнях публичной власти – от администрации Президента Российской Федерации, Правительства и Государственной Думы Ставропольского

---

<sup>1</sup> Понимание Устава как *Основного Закона* субъекта Российской Федерации, имеющего юридическое верховенство в региональной правовой системе, является общепринятым в теории конституционного права [2–5]. В законодательстве многих регионов (Алтайский и Ставропольский края, Амурская, Владимирская, Калининградская, Омская, Оренбургская, Орловская, Рязанская, Саратовская, Тамбовская, Томская, Тульская и Челябинская области, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа) Устав прямо поименован как *Основной Закон* субъекта Российской Федерации.

<sup>2</sup> Под проблемой в теории социального познания понимается некое противоречие, требующее своего разрешения; проблема рассматривается как особая его форма [6, с. 36–42; 7, с. 71–74; 8, с. 112–113].

края до администрации города Ставрополя), когда создавалась правовая система одного из субъектов Российской Федерации – Ставропольского края. Таким образом, мне посчастливилось вместе с моими коллегами участвовать в формировании краевого законодательства, в том числе в разработке первой редакции краевого Устава, принятого в сентябре 1994 г.

За прошедшие годы Устав (Основной Закон) Ставропольского края *претерпел существенные изменения* в результате внесения множества различных, порой весьма спорных поправок, продиктованных в ряде случаев сиюминутными политическими интересами. Нередко краевая Дума очередного созыва и новый губернатор считали необходимым начинать свою деятельность с пересмотра «под себя» краевого Устава<sup>3</sup>. В этой связи за истекший период действовало 38 различных редакций Устава, в которых происходило постепенное и неуклонное «выхолащивание» его текста. Действующая редакция имеет *большое количество пробелов*, не регулирует многие общественные отношения конституционного значения, в значительной части является формальным и декларативным документом, *не соответствующим требованиям к Основному Закону Ставропольского края*<sup>4</sup>.

Необходимо также подчеркнуть, что Устав представляет собой не только юридический, но и идеологический документ, на основе которого должно формироваться мировоззрение, осуществляться воспитание и обучение подрастающего поколения. Однако в связи с декларативностью и пробельностью действующей редакции эта важнейшая идеологическая функция не реализуется. Устав, как правило, не изучается в школах и вузах Ставропольского края, не имеет массового издания и распространения среди населения. Поэтому многие жители региона не знакомы с положениями Основного Закона региона, на территории которого проживают.

В итоге возникло реальное противоречие между фактическими общественными отношениями конституционного значения и положениями Устава, призванного осуществлять их правовое регулирование, но не выполняющего должным образом свое конституционное предназначение. Данное противоречие составляет *важнейшую конституционно-*

---

<sup>3</sup> В рамках статьи не представляется возможным перечислить все подобные случаи. Приведем лишь один, но, наш взгляд, достаточно яркий пример, который касается многочисленных изменений Устава по поводу разделения власти между губернатором и правительством Ставропольского края. В первой редакции краевого Устава (1994 г.) было установлено, что губернатор, являясь высшим должностным лицом Ставропольского края, возглавляет правительство Ставропольского края. В 1997 г. по предложению *вновь избранного* губернатора приняты уставные поправки, согласно которым наряду с губернатором введена должность председателя правительства Ставропольского края, осуществляющего непосредственное руководство правительством, которое, так же как и губернатор, наделялось правом законодательной инициативы в Думе Ставропольского края. В 2000 г., в соответствии с очередными поправками в Устав, губернатор вновь возглавил краевое правительство. В 2012 г. эти должности были снова разделены, поскольку по предложению *нового* губернатора внесены поправки в Устав, согласно которым правительство возглавил вице-губернатор Ставропольского края. В 2013 г. *очередной* губернатор опять поменял краевой Устав и снова возглавил правительство Ставропольского края.

<sup>4</sup> В ходе дальнейшего изложения будут приведены многочисленные примеры пробельности и декларативности действующей редакции краевого Устава.

*правовую проблему*, требующую решения. Не исключено, что подобная проблема имеет место и в других регионах страны, поскольку обозначенное противоречие, по нашему мнению, имманентно историческому процессу развития регионального законодательства.

Было бы ошибкой утверждать, что возникшая проблема не осознавалась на уровне краевой власти. Наоборот, она была предметом острых дискуссий как в правительстве, так и в Думе Ставропольского края. Однако ее решение всегда откладывалось «*на потом*», до лучших времен. Происходило то, что знаменитый физик Поль Дирак образно называл «заметанием мусора под ковер».

Так, в конце 2007 г. была создана специальная Уставная комиссия по пересмотру уставных положений, состоявшая из двух рабочих групп: в одну входили представители законодательной власти, а в другую – сотрудники исполнительной власти, в числе которых был и автор этих строк, работавший тогда в правительстве Ставропольского края. Однако комиссии удалось обсудить лишь ряд самых общих положений, поскольку в условиях финансово-экономического кризиса 2008 г. возникли более важные задачи, требующие безотлагательного решения.

Однако сегодня набор накопившихся проблем и противоречий столь велик, что настало время для расчистки правовых завалов путем принятия нового Устава, а не методом его точечных поправок [3, с. 46].

Автором настоящей статьи *разработан модельный проект* Устава Ставропольского края, размещенный на информационном портале «Конституционно-правовой форум» для широкого обсуждения научно-экспертным сообществом [9].

Концептуальный подход, положенный в основу указанного проекта, исходит из того, что Устав субъекта Российской Федерации для своего юридического бытия в качестве Основного Закона должен обладать, по крайней мере, пятью основными юридическими свойствами:

- учредительным характером;
- основополагающим характером;
- прямым действием;
- юридическим верховенством;
- региональной правовой системой, стабильностью.

Рассмотрим кратко (в разрезе выделенных юридических свойств Устава) основные проблемные вопросы, возникающие при уставном регулировании общественных отношений конституционного значения. Обозначим также допустимые пути решения и поговорим о возможности их законодательного воплощения.

### ***Учредительный характер Устава субъекта РФ***

Учредительный характер Устава заключается в том, что им, в соответствии с Конституцией, определяется конституционно-правовой статус субъекта РФ, закрепляется его общественное и государственное устройство и устанавливается, т.е. *учреждается, система региональных органов государственной власти*.

Учредительный характер Устава предопределен особым субъектом правотворчества, от имени которого он принимается. В этой связи возникает вопрос об источнике и носителе учредительной власти, посредством которой определяется конституционно-правовой статус субъекта РФ и учреждается региональная система органов власти. Поскольку источником власти российского государства в целом является весь российский народ, постольку источником государственной власти субъекта РФ представляется обоснованным считать его народ как составную часть всего многонационального российского народа<sup>5</sup>. При таком подходе представляется полезным обратиться к концепции публичной власти, разработанной В.Е. Чиркиным [11; 12], согласно которой народ субъекта РФ рассматривается как территориальный публичный коллектив, который, являясь источником *своей* власти, учреждает органы *своей* власти. В этой связи возникает необходимость определить перечень показателей, при наличии которых можно говорить о принадлежности граждан к территориальному публичному коллективу.

Очевидно, что факт нахождения российского гражданина на территории субъекта РФ еще не свидетельствует о его принадлежности к региональному публичному коллективу<sup>6</sup>. При рассмотрении регионального публичного коллектива как социально-территориальной общности проживающих на территории субъекта РФ российских граждан, объединенных устойчивыми производственными, политическими и духовно-нравственными связями и отношениями, резонно полагать, что включенность в такие общественные отношения, объединяющие людей *в целостный социальный организм*, как раз и может свидетельствовать об их принадлежности к региональному сообществу. Очевидно, что к членам такого сообщества следует относить только тех, кто законно находится в субъекте РФ, осуществляя регистрацию по месту жительства или временного пребывания на его территории. В отношении последней категории возможно дополнительное требование в виде определенного срока проживания в регионе. Это, например, может быть один год, по истечении которого приехавший в субъект РФ и зарегистрированный на его территории по месту пребывания становится членом регионального публичного коллектива.

Таким образом, источником государственной власти субъекта Российской Федерации, по нашему мнению, необходимо считать его народ как составную часть многонационального народа Российской Федерации, состоящий из жителей субъекта РФ. К ним относятся российские граждане, постоянно или преимущественно проживающие на его территории.

<sup>5</sup> По-видимому, словосочетание «народ Ставропольского края» звучит несколько непривычно и странно. Это связано с тем, что в общественном сознании понятие «народ» воспринимается прежде всего в этнографическом значении, как этническая общность. Как обоснованно отмечает Т.Я. Хабриева, «для целей этнографии народ – это население, имеющее свой особенный уклад жизни, традиции и обычаи, сохранившиеся уникальные черты психического склада, оригинальную культуру и т.д., а для конституционного права – общность, являющаяся источником государственной власти» [10, с. 17].

<sup>6</sup> Так, на Кавказские Минеральные Воды, расположенные в Ставропольском крае, ежегодно приезжают миллионы граждан для лечения и отдыха. Но они не входят в состав народа Ставропольского края, который избирает губернатора и депутатов краевой Думы.

С учетом сказанного *постоянно проживающими* в субъекте РФ следует признавать граждан, зарегистрированных по месту жительства на его территории. Прибывшие для временного проживания считаются *преимущественно проживающими* и, соответственно, жителями региона по истечении одного года с момента регистрации по месту пребывания на его территории. Тогда правом избирать в региональные и местные органы власти, участвовать в региональном и местном референдуме должны обладать граждане, постоянно или преимущественно проживающие в конкретном субъекте Федерации, не ограниченные в активном избирательном праве федеральными законами.

Именно такие методологические положения закреплены в модельном проекте Устава Ставропольского края.

### ***Основополагающий характер и прямое действие Устава субъекта РФ***

Основополагающий характер Устава выражается в том, что его положениями регулируются наиболее важные общественные отношения, составляющие основы государственного и общественного устройства субъекта РФ. Однако при этом должны закрепляться не декларативные положения, у которых отсутствует регулятивное воздействие на общественные отношения, а правовые нормы *прямого действия*, что обуславливает необходимость рассмотрения этих взаимосвязанных юридических свойств Устава совместно.

Говоря о прямом действии Устава, необходимо отметить, что в теории конституционализма, как известно, различаются две формы прямого действия конституционных норм – непосредственное и опосредованное, в основе разграничения которых лежат различные уровни правового регулирования: конституционными нормами и нормами текущего законодательства [13, с. 130–137]. Применительно к Уставу как региональному конституционному акту это выглядит следующим образом. Все уставные нормы имеют прямое действие, регулируя определенные общественные отношения, наделяя их участников определенными правами и обязанностями, предусматривая ответственность за неисполнение возложенных обязанностей. Однако уставные нормы при их прямом действии могут реализовываться как непосредственно, так и опосредовано – путем конкретизации в иных законодательных актах.

К примеру, некоторые нормы ст. 24 Устава Ставропольского края непосредственно регулируют отношения, связанные с выборами краевых депутатов, и не могут быть изменены обычными законами:

- Дума Ставропольского края состоит из 50 депутатов, избираемых сроком на пять лет;
- краевым депутатом может быть избран российский гражданин, достигший 21 года, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на его постоянное проживание на территории другого государства.

Данные уставные нормы имеют прямое и *непосредственное действие* и не нуждаются в конкретизации другими законодательными актами. Однако эта же статья содержит норму, согласно которой порядок выборов депутатов устанавливается краевым законом. Такая норма имеет *прямое действие*, но для регулирования общественных отношений, связанных с указанными выборами, требует своей конкретизации в отдельном законодательном акте. Норма действует на эти общественные отношения посредством принятого на ее основе обычного, ординарного, краевого закона «О выборах депутатов Думы Ставропольского края». Поскольку на уставном уровне закрепляются наиболее важные правовые нормы конституционного значения, которые не могут быть изменены в упрощенном порядке путем принятия обычных законов, постольку возникает вопрос: какие из них, имеющие непосредственное действие, подлежат закреплению именно в Уставе, а не в текущем региональном законодательстве?

По нашему глубокому убеждению, в Уставе для его конституирования в качестве Основного Закона субъекта РФ, необходимо предусмотреть значительный массив правовых норм, имеющих непосредственное действие при минимуме отсылочных положений. Остановимся на основных из них на примере модельного проекта Устава Ставропольского края в разрезе его структурных составляющих, к которым относятся шесть глав этого законопроекта.

**Глава 1** закрепляет Основы общественного и государственного устройства Ставропольского края, под которыми понимается совокупность правовых норм, закрепляющих устои, важнейшие исходные начала, основные принципы, на которых построена вся жизнедеятельность государственного образования под названием «Ставропольский край».

В Основах общественного и государственного устройства Ставропольского края как составной части конституционно-правового института Основ конституционного строя Российской Федерации осуществляется конкретизация конституционных принципов организации общественного и государственного устройства применительно к данному региону. В их числе выделим федерализм, приоритет прав и свобод человека и гражданина, народовластие, единство и разделение государственной власти, правовое государство, которые имеют региональные особенности своего отражения в модельном проекте.

**Конституционный принцип федерализма** получает конкретизацию в ст. 1, которая, определяя конституционно-правовой статус Ставропольского края, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава:

- возможность договорного разграничения компетенции между федеральными и краевыми органами государственной власти;
- полнота краевой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения;
- право опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- уточненный и расширенный перечень полномочий Ставропольского края по предметам его ведения.

**Конституционный принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина** получает свою конкретизацию в ст. 2 и 8.

Так, в ст. 2, во-первых, закреплено, что *каждому*, находящемуся на территории Ставропольского края, обеспечиваются и гарантируются все конституционные права и свободы. Во-вторых, определено, что *для жителей края* за счет средств его бюджета могут быть установлены дополнительные гарантии осуществления и защиты их прав и свобод<sup>7</sup>. Особое внимание уделено правовой возможности ограничения прав и свобод *законами Ставропольского края*. С учетом правовых позиций Конституционного и Верховного Суда закреплены следующие положения:

- права и свободы человека и гражданина *могут быть ограничены законом Ставропольского края*, но только в пределах, установленных Конституцией РФ и федеральными законами, соразмерно и пропорционально конституционным целям, закрепленным ч. 3 ст. 55 Конституции<sup>8</sup>;
- установление дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи за счет средств бюджета Ставропольского края осуществляется законами Ставропольского края на основе *принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства*<sup>9</sup>.

**Конституционный принцип народовластия** получает конкретизацию в ст. 3, содержащей ряд новых норм, дополняющих действующую редакцию Устава:

- конституирование народа Ставропольского края в качестве источника его государственной власти, экспликация данного понятия и определение субъектов активного избирательного права на территории Ставропольского края (подробное обоснование дано при рассмотрении учредительного характера Устава);
- постулирование конституционно-правовой ответственности депутатов и выборных должностных лиц перед народом Ставропольского края с закреплением возможности их отзыва избирателями;
- создание условий для расширения непосредственного участия жителей Ставропольского края в выдвижении кандидатов на краевых и муниципальных выборах, решении важнейших вопросов государственного и муниципального управления (народная, в том числе законодательная инициатива, наказания избирателей, отзыв депутатов и выборных должностных лиц);

<sup>7</sup> Так, Законом Ставропольского края от 27.12.2012 г. № 123-кз «О мерах социальной поддержки многодетных семей» за счет средств краевого бюджета установлены дополнительные социальные права для многодетных семей, проживающих на территории Ставропольского края (на получение жилых помещений по договорам социального найма; бесплатное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного или дачного строительства; первоочередной прием детей в дошкольные учреждения и др.).

<sup>8</sup> Абзац 4 п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 04.04.1996 г. № 9-П; Определение Верховного Суда от 17.10.2007 г. № 19-Г07-22.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда от 24.05.2001 г. № 8-П.



- закрепление *обязанности* органов краевой и муниципальной власти выносить важнейшие вопросы социально-экономического развития на публичное обсуждение с опубликованием его итогов для всеобщего сведения<sup>10</sup>.

**Конституционный принцип единства и разделения государственной власти** получает конкретизацию в ст. 4, содержащей ряд норм, дополняющих действующую редакцию краевого Устава:

- органы законодательной, исполнительной и судебной власти не только самостоятельны в пределах своих полномочий, но и *взаимодействуют между собой, уравновешивая друг друга*;
- судебную власть Ставропольского края осуществляют суды Ставропольского края, к которым относятся мировые судьи и Уставный суд Ставропольского края (подробное обоснование необходимости создания Уставного суда дается ниже при рассмотрении юридического верховенства Устава);
- в осуществлении краевой государственной власти участвуют государственные органы Ставропольского края, к которым относятся Избирательная комиссия и Контрольно-счетная палата Ставропольского края.

**Конституционный принцип правового государства** получает конкретизацию в ст. 5, в которой наряду с нормами действующей редакции Устава:

- закреплено понятие «законодательство Ставропольского края» и раскрыто его содержание;
- определено, что краевой Устав, закрепляя общественное и государственное устройство Ставропольского края, осуществляет *непосредственное и стабильное* регулирование наиболее значимых общественных отношений, которое не может быть изменено иными краевыми законами;
- установлено, что неисполнение краевого законодательства влечет юридическую ответственность, предусмотренную федеральными и краевыми законами<sup>11</sup>.

**Глава 2 «Дума Ставропольского края»**, закрепляя основы статуса краевой Думы и краевых депутатов и порядок принятия краевых законов, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава.

**Избирательные системы, на основе которых избираются краевые депутаты.** Эти положения в связи с основополагающим характером и прямым действием Устава относятся к вопросам конституционного значения и подлежат закреплению *уставными* нормами, которые не мо-

<sup>10</sup> На наш взгляд, такое раскрытие *принципа народовластия* при его законодательном воплощении позволит значительно расширить участие населения Ставропольского края в управлении краевыми делами.

<sup>11</sup> Такая конкретизация *принципа правового государства* в Уставе Ставропольского края закрепляет необходимость *непосредственного* правового регулирования наиболее значимых общественных отношений именно *уставными* нормами, а не нормами обычного краевого закона. Кроме того, предлагается на уставном уровне закрепить необходимость юридической ответственности за неисполнение краевого законодательства, что представляется исключительно важным в обеспечении правопорядка.

гут быть изменены путем принятия обычных законов. В настоящее время краевая Дума, состоящая из 50 депутатов, избирается с применением мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, на основе которых формируется по 50% депутатского корпуса. Каждая из них имеет свои достоинства и недостатки.

Начнем с *мажоритарной системы*, основными достоинствами которой, как известно, являются учет мнения большинства и персонификация избранного депутата. Однако недостатки используемой в регионе разновидности *относительного большинства* перевешивают ее достоинства, поскольку при этом не учитываются голоса, поданные за других кандидатов, что приводит к искажению народного волеизъявления, как это, к примеру, имело место, во-первых, на выборах краевой Думы второго созыва (1997 г.). Тогда за кандидата, победившего по Промышленному одномандатному избирательному округу № 10, проголосовали 15,07% избирателей, принявших участие в голосовании (при явке 38,36%). Вряд ли итоги таких выборов можно считать представительными, поскольку избранного депутата не поддержало абсолютное большинство принявших участие в голосовании (84,93%), а за него проголосовали лишь 5,7% от общего числа всех избирателей ( $38,36\% \times 15,07\% = 5,7\%$ ). Во-вторых, на довыборах краевой Думы третьего созыва по ессентукскому одномандатному округу № 5 (2002 г.), когда за победившего кандидата проголосовали 19,31% принявших участие в голосовании (при явке 36,25%). Избранного депутата не поддержало абсолютное большинство принявших участие в голосовании (80,69%), а за него проголосовали лишь около 7% от общего числа всех избирателей ( $36,25\% \times 19,31\% = 6,99\%$ ).

Перечень подобных примеров можно продолжить. Однако и так ясно, что для того, чтобы обеспечить представительность краевой Думы с учетом мнения различных групп населения, используемая мажоритарная система *относительного большинства* по одномандатным округам не во всем подходит.

Рассматривая другие разновидности мажоритарной системы, отметим, что система *абсолютного большинства*, создавая возможность проведения второго тура, является многозатратной и вряд ли применима, поскольку влечет за собой значительные бюджетные расходы. В этой связи *предпочтительна* (при формировании соответствующей части депутатского корпуса) разновидность мажоритарной системы с использованием *многомандатных избирательных округов*<sup>12</sup>.

Рассмотрим особенности использования *пропорциональной системы*, достоинство которой состоит в том, что она позволяет избирать Думу, состав которой *в идеальном варианте* адекватно отражает политический плюрализм общества и представляет интересы различных групп населения. Однако эти достоинства проявляются лишь при наличии

<sup>12</sup> Она применяется, например, на выборах Думы города Пятигорска, когда две трети депутатского корпуса избирается по 11 двухмандатным округам. Анализ выборов действующей городской Думы (2016 г.) показывает, что за двух победивших кандидатов в двухмандатных округах проголосовало подавляющее число избирателей, принявших участие в выборах: от 67 до 91%.

партий, в совокупности адекватно отражающих интересы различных социальных групп и социальных слоев. Поскольку существующие политические партии не отражают волю значительной части российского общества<sup>13</sup>, постольку это достоинство проявляется не в полной мере и в значительной части перевешивается недостатками пропорциональной системы, к числу которых, в первую очередь, относятся три.

Первый. Отчуждение народа от участия в выдвижении кандидатов, поскольку единственными субъектами выдвижения кандидатов на пропорциональных выборах оказываются политические партии, а жители Ставропольского края, образующие народ Ставропольского края (на выборах, которые являются высшим непосредственным выражением его власти), лишены конституционной возможности непосредственного выражения своей воли путем выдвижения кандидатов.

Второй. Неперсонифицированность выборов, которая заключается в том, что избиратель голосует не за конкретных людей, а за партийный список кандидатов, многих из которых он не знает и не в состоянии оценить их пригодность для депутатской деятельности.

Третий. Отказ избранных депутатов от мандатов, когда известные люди включаются в партийные списки не для того, чтобы стать депутатами, а в целях привлечения голосов избирателей к данной партии. Они активно участвуют в агитационной деятельности, обходя тем самым запрет для лиц, замещающих государственные должности и должности государственной службы, участвовать в агитации. В случае избрания они отказываются от мандатов, уступая место следующему кандидату из того же партийного списка. Результаты подобных выборов не соответствуют воле народа, поскольку граждане голосуют за одних людей, а мандаты получают другие лица, порой неизвестные избирателям. Здесь имеет место *злоупотребление пассивным избирательным правом*, поскольку такие лица действуют в противоречии с целевым назначением пассивного избирательного права: представлять избирателей и выражать волю народа в краевой Думе.

Поскольку устранение двух недостатков пропорциональных выборов (неперсонифицированность и отчуждение народа от выдвижения кандидатов) возможно лишь *на федеральном уровне*, в модельном проекте предлагается *на краевом уровне*:

- уменьшить применение пропорциональной системы на выборах депутатов до определенного федеральным законом минимального уровня в 25% от общего состава Думы, что при ее действующей численности составляет 13 чел.;
- на выборах той части краевой Думы, которая формируется по мажоритарной системе, использовать ее многомандатную разновидность;
- установить, что депутатский мандат, от которого отказывается победивший кандидат, передается другому партийному списку.

<sup>13</sup> Так, результаты исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения за неделю до выборов депутатов действующей Государственной Думы седьмого созыва, показали, что 25%, т.е. ¼ населения страны не разделяют взгляды ни одной из политических партий [14].

В этой связи возникает вопрос о численности Думы Ставропольского края, которая с учетом сказанного может быть увеличена до 52 чел., из которых 13 депутатов избирается по пропорциональной системе, а 39 депутатов – по тринадцати трехмандатным округам (один округ – 3 депутата). Именно такая избирательная модель закреплена в ст. 11 модельного проекта.

**Концепция полусвободного депутатского мандата**, закрепленная ст. 12, согласно которой депутат обязан выполнять предвыборную программу и указы избирателей, поддерживать связь с избирателями, отчитываться о своей деятельности, выполнении предвыборной программы и наказов избирателей. За неисполнение и ненадлежащее исполнение своих обязанностей к депутату могут быть применены меры конституционно-правовой ответственности в виде досрочного прекращения полномочий по решению краевой Думы, а также путем отзыва избирателями.

**Расширены полномочия Думы по участию в формировании краевого Правительства и контролю за его деятельностью** (ст. 15). Закреплено, что Дума дает согласие губернатору на назначение первых заместителей председателя правительства (как определено в действующей редакции Устава), а также руководителей краевых органов в сфере финансов, экономического развития, дорожного хозяйства и транспорта и вправе рассматривать вопрос о недоверии указанным лицам. Коррупционные дела последних лет в отношении ряда должностных лиц правительства Ставропольского края подтверждают необходимость усиления парламентского контроля за его деятельностью.

**Расширен состав субъектов права законодательной инициативы**, в который включены жители Ставропольского края при осуществлении ими народной инициативы (ст. 17 – обоснование приведено выше).

**Глава 3 «Губернатор Ставропольского края. Правительство Ставропольского края»**, закрепляя основы статуса губернатора, краевого правительства и организации их деятельности, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава.

**Концепция полусвободного губернаторского мандата** (ст. 21). Наряду с полномочиями закреплены *отсутствующие* в действующей редакции Устава *обязанности губернатора перед народом*, избравшим его на эту должность, за неисполнение которых он может быть отозван избирателями. В этой связи сформулирован текст присяги, которую губернатор приносит народу Ставропольского края при вступлении в должность (ст. 20).

**Глава 4 «Государственные органы Ставропольского края»**, определяя положение Избирательной комиссии и Контрольно-счетной палаты в системе государственной власти Ставропольского края, закрепляет основы их правового статуса, который детально регламентируется отдельными краевыми законами, принимаемыми на основе уставных норм.

**Глава 5 «Местное самоуправление в Ставропольском крае»**, закрепляя основы организации местного самоуправления, содержит ряд норм, дополняющих действующую редакцию Устава. Во-первых, подчеркнуто, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти Ставропольского края.

Во-вторых, установлено, что наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями Ставропольского края осуществляется краевыми законами *по согласованию* с органами местного самоуправления.

**Заключительная глава 6 «Изменение Устава Ставропольского края»** коренным образом отличается от текста действующей редакции Устава. Детальное обоснование ее основных положений изложено ниже при рассмотрении стабильности Устава субъекта Российской Федерации.

Юридическое верховенство Устава в краевой правовой системе означает *его высшую юридическую силу* по отношению к текущему законодательству, соответственно, законы и иные правовые акты, принимаемые в Ставропольском крае, не должны противоречить его Уставу. Эти положения закреплены в действующей редакции. Однако *правовые гарантии верховенства Устава* в краевой правовой системе *отсутствуют* в связи с отсутствием в Ставропольском крае Уставного суда. Поскольку вопрос о несоответствии законодательных и иных нормативных актов, принимаемых краевыми и муниципальными органами власти, Уставу Ставропольского края не подсуден федеральным судам и может рассматриваться только Уставным судом<sup>14</sup>, то положения Устава о его юридическом верховенстве, не обеспеченные судебным нормоконтролем, представляются декларативными, неработающими и мертвыми нормами. В отсутствии такого контроля уставные положения не являются обязательными для текущего правотворчества, следовательно, и сам краевой Устав не может считаться Основным Законом Ставропольского края.

В этой связи в ст. 4 модельного проекта Устава Ставропольского края осуществлено конституирование Уставного суда как самостоятельного и независимого судебного органа, который осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства.

### ***Стабильность Устава субъекта РФ***

Стабильность Устава, претендующего на роль Основного Закона субъекта Российской Федерации, означает его длительное действие без внесения существенных изменений в уставный текст. Стабильность Устава как имманентное свойство Основного Закона обусловлена тем, что его положения, закрепляя общественное и государственное устройство субъекта Российской Федерации, *являются своеобразным фундаментом* всего регионального государственного образования. Если из этого фундамента постоянно вытаскивать или заменять базовые для его жизнедеятельности правовые блоки, государственное здание не будет устойчивым в своем функционировании.

Конституционно-правовой анализ уставного регулирования в Ставропольском крае показывает, что *возникло реальное противоречие* между необходимостью стабильности Основного Закона и практи-

<sup>14</sup> Абзац второй п. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда от 16.06.1998 г. № 19-П «О толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

кой его произвольного изменения в силу тех или иных политических устремлений. В этой связи в целях укрепления стабильности Устава в его модельном проекте сконструирована специальная Гл. 6 «Изменение Устава Ставропольского края», в которой закреплён ряд новых базовых положений.

Установлены два правовых режима внесения изменений в текст Устава: поправки и пересмотр Устава.

1. Положения гл. 2, 3, 4, 5 Устава могут быть изменены путем внесения соответствующих поправок в Устав Ставропольского края.

2. Положения гл. 1 Устава, закрепляющей Основы общественного и государственного устройства Ставропольского края, и положения гл. 6 Устава, определяющей порядок внесения изменений в Устав, не могут быть изменены путем внесения поправок; если возникла необходимость внесения изменений в эти главы, осуществляется пересмотр действующего Устава с принятием его новой редакции.

3. Для рассмотрения предложений о поправках и пересмотре Устава создается постоянно действующая Уставная комиссия.

4. Предложения о поправках к Уставу, получившие одобрение Уставной комиссии, за исключением случаев приведения его положений в соответствие с Конституцией и федеральными законами, подлежат официальному опубликованию с проведением по ним публичных слушаний.

5. Поправки принимаются, если за них проголосовало не менее трех четвертей, а при приведении положений Устава в соответствие с Конституцией и федеральными законами — двух третей установленного числа депутатов.

6. При необходимости внесения изменений в гл. 1 и 6 Устава осуществляется пересмотр Устава с подготовкой новой редакции. Этот законопроект публикуется для всеобщего сведения и выносится на публичное обсуждение, с учетом результатов которого рассматривается в Думе и может быть принят, если за него проголосовало не менее трех четвертей установленного числа краевых депутатов.

7. Краевой закон о принятии нового Устава Ставропольского края вступает в силу по истечении 30 дней со дня его официального опубликования.

### ***Вместо заключения***

Завершая разговор об уставном регулировании общественных отношений конституционного значения, следует отметить, что изложенный концептуальный подход не является истиной в последней инстанции. В научно-экспертном сообществе у различных его представителей возможно иное уставное правопонимание, что естественно и обосновано в условиях многообразия научной и политической мысли. В настоящей статье сделана попытка лишь обозначить некоторые проблемные вопросы и пригласить коллег к обсуждению вопроса о том, каким быть Уставу субъекта Российской Федерации. Необходимость в такой дискуссии, как представляется, назрела давно.

### Список литературы

1. *Крусс В.И.* Конституционализация права: основы теории: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 240 с.
2. *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Янус-К, 2000. 336 с.
3. *Михалева Н.А.* Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: ЮРКОМПАНИ, 2010. 366 с.
4. Конституционное право субъектов Российской Федерации / отв. ред. проф. В.А. Кряжков. М.: Городец-издат, 2002. 864 с.
5. *Цалиев А.М.* Органы власти и законодательство субъектов Российской Федерации: состояние и проблемы совершенствования. М.: Формула права, 2007. 191 с.
6. *Здравомыслов А.Г.* Методология и процедура социологических исследований. М.: Мысль, 1969. 205 с.
7. *Ядов В.А.* Стратегия социологического исследования. М.: Добросвет, Университет, 1998. 596 с.
8. Рабочая книга социолога. М.: Либроком, 2015, 480 с.
9. Модельный проект Устава Ставропольского края. URL: <http://legal-sense.ru/wp-content/uploads/2019/02/Модельный-проект-Устава.pdf>
10. *Хабриева Т.Я.* Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010. 288 с.
11. *Чиркин В.Е.* Публично-правовое образование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 336 с.
12. *Чиркин В.Е.* Территориальная организация публичной власти: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 208 с.
13. *Эбзеев Б.С.* Введение в Конституцию России: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 560 с.
14. Рейтинг политических партий. URL: <https://2016.wciom.ru/>

### THE CHARTER OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: THE CONCEPTUAL APPROACH ON THE EXAMPLE OF THE STAVROPOL TERRITORY

*The Charter of the Subject of the Russian Federation, being an integral part of the constitutional legislation of Russia, is intended to carry out legal regulation of the most important public relations of constitutional significance. In the course of development of regional legislation, certain contradictions inevitably arise, forming problems specific to each federal subject. Based on the conceptual approach proposed by the author, this article considers a number of problematic issues that arose during the statutory regulation of public relations in the Stavropol Territory. An understanding of the source of the government of the Stavropol Territory, which is the people of the Stavropol Territory as part of the multinational people of the Russian Federation, has been proposed. The necessity of increasing of statutory rules that have direct effect has been substantiated, the arguments in favor of the creation of the Charter Court of the Stavropol Territory have been presented, new regulations to ensure the stability of the Charter of the Stavropol Territory have been formulated. The theoretical provisions set forth in the article, as well as proposals for their legislative implementation, according to the author, can be used to improve the statutory regulation of other subjects of the Russian Federation, taking into account their regional characteristics.*

**Keywords:** constitutive character of the Charter, Charter of the Subject of the Russian Federation, legal supremacy and stability of the Charter, fundamental character and direct action of the Charter, Model Draft of the Charter of the Stavropol Territory

JEL: H10, K10

*Дата поступления* – 22.07.2019 г.

**ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич**

доктор юридических наук, профессор, академик РАН, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры Государственного и муниципального управления и права;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Ставропольский государственный аграрный университет» / Зоотехнический пер., 12, г. Ставрополь, 355017.

e-mail: sigma45@yandex.ru

**CHEREPANOV Victor A.**

Dr. Sc. (Law), Professor, Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Honored lawyer of the Russian Federation, professor of the Department of state and municipal management and law;

Stavropol State Agrarian University / 12, Zootechnicheskiy Lane, Stavropol, 355017.

e-mail: sigma45@yandex.ru

**Для цитирования:**

Черепанов В. Устав субъекта Российской Федерации: концептуальный подход на примере Ставропольского края // Федерализм. 2019. № 4. С. 59–74.