

УДК/UDC 342.8

К вопросу о некоторых проблемах реализации избирательного права на муниципальном уровне

Бахченян Артур Саркисович

студент юридического факультета

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: tor9911@bk.ru

Аннотация

В статье анализируются спорные вопросы, возникающие в связи с реализацией избирательных прав граждан Российской Федерации на выборах представительного органа муниципального района. Обращается внимание на то, что во время этих выборов нарушается принцип прямого избирательного права. Анализируются положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Отмечается, что некоторые положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не соответствуют закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того, ряд положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» противоречат друг другу, чего в принципе не должно быть. Автор приходит к выводу, что выборы обязательно должны быть направлены на все уровни власти, что будет способствовать устранению противоречий между нормами избирательного и муниципального права.

Ключевые слова: избирательное законодательство, выборы, избирательный округ, конституционные права граждан, гарантии избирательных прав граждан, нарушение принципа прямого избирательного права, местное самоуправление.

To the question about some problems of the implementation of the electoral right at the municipal level

Bakhchenyan Artur Sarkisovich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: tor9911@bk.ru

Abstract

The article analyzes the controversial issues arising in connection with the exercise of the electoral rights of citizens of the Russian Federation in the elections to the representative body of the municipal district. Attention is drawn to the fact that during these elections the principle of direct suffrage is violated. The article analyzes the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" and the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation". It is noted that some provisions of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" do not comply with the Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation". In addition, a number of provisions of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" contradict each other, which, in principle, should not be. The author comes to the conclusion that elections must necessarily be directed at all levels of government, which will help to eliminate contradictions between the norms of electoral and municipal law.

Key words: electoral legislation, elections, electoral district, constitutional rights of citizens, guarantees of electoral rights of citizens, violation of the principle of direct suffrage, local self-government.

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществля-

ет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы [1]. Следовательно, демократические, свободные и периодические выборы в государственные и местные органы власти, сопровождаемые референдумом, являются высшим (прямым) выражением власти, принадлежащей народу.

Выборы являются широко признанным институтом, тщательно регулируемым, обычным явлением среди населения, поскольку выборы проводятся так часто, как предписано законом о выборах. В настоящее время переход к основным избирательным кампаниям происходит каждые шесть месяцев с установлением единых дней выборов (март и октябрь). Выборы — это системный принцип организации власти в Российской Федерации.

Таким образом, выборы узаконивают власть, с помощью которой народ определяет своих представителей и дает им мандат на осуществление своих суверенных прав [2, с. 12]. На наш взгляд, в связи с полным принятием и вступлением в силу Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ № 131) возникли определенные противоречия между нормами законодательства. Это связано с тем, что местные выборы имеют двойное правовое воздействие — законодательство о местном самоуправлении и специальное избирательное законодательство [3, с. 58]. Правовую основу местных выборов в настоящее время составляют следующие правовые акты:

- 1) Конституция Российской Федерации (ст. 3, 130);
- 2) Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4] (далее по тексту — ФЗ № 67);
- 3) Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации

- избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [5];
- 4) ФЗ № 131 (ст. 23) [6];
 - 5) законы субъектов Российской Федерации о выборах органов и должностных лиц местного самоуправления (например, Закон Саратовской области от 21 октября 2005 г. «О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области» [7]);
 - 6) законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении (например, Закон Краснодарского края от 7 июня 2004 г. № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» [8]);
 - 7) местные нормативные акты (уставы муниципальных образований, постановления глав муниципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления о порядке проведения муниципальных выборов);
 - 8) Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 [9].

Все вышеперечисленные нормативные акты (за исключением Конституции Российской Федерации) устанавливают общие и единые принципы избирательного права в России без исключения: всеобщее, равное, прямое, добровольное и тайное голосование. Из этого списка принципов избирательного права остановимся на принципе прямого избирательного права.

На наш взгляд, именно этот принцип нарушается при выборах представительного органа муниципального образования по условиям п. 1 ч. 4 ст. 35 ФЗ № 131. Представительный орган муниципального района может состоять из глав муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов этих населенных пунктов, избранных представительными органами муниципальных образований из своего состава в равной степени независимо от численности населения. Следовательно, создание представительного провинциального органа в этом случае происходит, например, на основе делегирования.

Непрямые выборы указали на проблему, в основном связанную с конституционностью и законностью этой модели. Следует отметить, что международное право не признает принцип закона о прямых выборах общеобязательным, поскольку непрямые выборы также широко используются в мировой практике. Промежуточные выборы делятся на два основных типа: многоэтапные и промежуточные.

Суть непрямых выборов состоит в том, что избиратели голосуют за выборных представителей, которые уже являются депутатами или непосредственными сотрудниками. Например, таким образом избирается президент США. В некоторых странах прямые и непрямые выборы используются одновременно для избрания представителя, например, верхняя палата бельгийского парламента, Сенат.

Нельзя не отметить положительный момент в формировании представительного органа муниципального образования путем делегирования — сокращение финансовых затрат на муниципальных выборах и решение так называемой проблемы двух пятых.

Представительные органы местного самоуправления в Российской Федерации должны формироваться только на основе прямых выборов, а не путем назначения представителей выборных органов местного самоуправления в городских и сельских агломерациях [10, с. 321]. Анализ законодательных актов позволяет сделать единый вывод, подтверждающий нашу точку зрения. Ведь только в Конституции Российской Федерации (ст. 32) не сказано, что выборы должны проводиться на основе прямого избирательного права. Это сформировало в науке позицию о возможности делегированного представительства, при этом принцип прямого избирательного права закреплен во всех без исключения правовых актах.

Так, Э. И. Колюшин, который считает этот вывод суда спорным, потому что если один из представителей делегирует своих депутатов представительного органа, то трудно говорить о непосредственном участии граждан в органах местного самоуправления [11, с. 34].

ФЗ № 67 играет особую роль в регулировании общественных отношений, связанных с проведением выборов на всех уровнях власти (включая муниципальное управление). В п. 6 ст. 1 ФЗ № 67 прямо указывается, что принятые в Российской Федерации федеральные законы, конституции (статуты), законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах не могут противоречить настоящему федеральному закону. Если федеральный закон, конституция (устав), закон субъекта Российской Федерации, иной нормативный правовой акт о выборах и (или) референдуме противоречат настоящему федеральному закону, применяются положения настоящего закона.

В п. 9 ст. 2 ФЗ № 67 раскрывается понятие выборного представителя. В качестве таковых выступают Президент России, а также глава муниципального образования, избираемый напрямую гражданами Российской Федерации, проживающими на территории муниципального образования, т. е. глава муниципального образования также избирается прямым голосованием. Но п. 1 ст. 1 ФЗ № 131 гласит, что выборным должностным лицом местного самоуправления является должностное лицо местного самоуправления, которое на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на местных выборах избирается из числа ее членов, что противоречит положениям ФЗ № 67. В ст. 13 ст. 2 ФЗ № 67 дается определение депутата. Это лицо, избираемое в представительство муниципального образования избирателями соответствующего избирательного округа на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В п. 1 ст. 23 ФЗ № 131 уточняется цель местных выборов — избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, избираемых от органов местного самоуправления всеобщим голосованием, равным и прямым тайным голосованием. Но проблема не только в том, что некоторые положения ФЗ № 131 не соответствуют ФЗ № 67. Ряд положений ФЗ № 131 противоречат друг другу, чего в принципе не должно быть. Чтобы не быть голословными, приведем пример.

Согласно ст. 11 ФЗ № 131 образованные на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях населенных пунктов, находящихся в стадии ликвидации, межпоселковые территории входят в состав городских муниципальных образований, т. е. межпоселковая территория — территория вне населенных пунктов. В законе ничего не говорится об особенностях представительства в муниципальном образовании постоянного населения на межпоселковых территориях, не входящих в состав населенных пунктов, а непосредственно входящих в городскую территорию.

В результате граждане России (население, проживающее на межпоселковой территории) как правило, лишаются права голоса, поскольку на этой территории, не являющейся муниципальным образованием, формирование представительского корпуса и глава муниципального образования не предусмотрены. Следовательно, они не могут никого избирать и делегировать. Это нарушает цель ст. 55 Конституции Российской Федерации: Российская Федерация не должна принимать законы, отменяющие или ограничивающие права и свободы человека и гражданина. Права, гражданские права и свободы человека могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, а также защиты и безопасности граждан. Это условие, конечно, неприменимо в данном случае. Критики могут возразить, что не так много поселений с населением менее ста человек, имеющих право голоса, и что между поселениями не так много территорий. Но представительные органы муниципальных округов по данным Центризбиркома России были сформированы в 2009 г. с делегацией всего 199 человек [12].

Таким образом, муниципальное законодательство часто устанавливает такие юридические факты, процессуальное исполнение которых противоречит избирательному законодательству. ФЗ № 67 в силу положений ст. 1 (п. 6), по сути, практически конституционный, т. к. ему должны соответствовать не только конституции (статуты), законы субъектов

Российской Федерации, но и другие федеральные законы [13, с. 27]. Следовательно, выборы обязательно должны быть направлены на все уровни власти, в т. ч. на муниципальный, что в некоторой степени устранил противоречия между нормами избирательного и муниципального права.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

2. Гончаров В. В. Выборность и участие граждан в управлении государством как принципы формирования и функционирования государственного аппарата в России // Юридический мир. 2010. № 6. С. 12–17.

3. Вискулова В. В. О гарантиях избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов вследствие преобразования муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 58–64.

4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

5. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (вместе с "Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"): Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

7. О выборах в органы местного самоуправления Саратовской области: Закон Саратовской области от 21.10.2005 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/933007974> (дата обращения: 10.05.2021).

8. О местном самоуправлении в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 07 июня 2004 г. №717-КЗ // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/461607217> (дата обращения: 10.05.2021).

9. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

10. Комментарии Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) // А. А. Подсумкова, С. Е. Чаннов, отв. ред. С. Е. Чанов. 4-е изд., переработанное. М.: Ось-89, 2008. 545 с.

11. Колюшин Е. И. Муниципальное право России. М., 2008. 338 с.

12. Демьянченко Л. Ф. Формирование органов местного самоуправления в Российской Федерации (по состоянию на 1 марта 2009 г.) // URL: <http://cikrf.ru/activity/relevant/detail/29480/> (дата обращения: 10.05.2021).

13. Матейкович М. С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27–30.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2009. No. 4. Art. 445.

2. Goncharov V. V. Electivity and participation of citizens in government as the principles of the formation and functioning of the state apparatus in Russia // Legal world. 2010. No. 6. Pp. 12–17.

3. Viskulova V. V. On guarantees of citizens' electoral rights during municipal elections as a result of the transformation of municipalities // Constitutional and municipal law. 2010. No. 7. Pp. 58–64.

4. On the basic guarantees of electoral rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation: Federal Law of 12.06.2002 No. 67-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 24. Art. 2253.

5. On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to local self-government bodies (together with the "Temporary Regulations on the Conduct of Elections of Deputies of Representative Local Self-Government Bodies and Elected Local Self-Government Officials in the Constituent Entities of the Russian Federation that Did Not Ensure the Implementation of the Constitutional Rights of Citizens of the Russian Federation elect and be elected to local self-government bodies"): Federal Law of 26.11.1996 No. 138-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1996. No. 49. Art. 5497.

6. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Art. 3822.

7. On elections to local self-government bodies of the Saratov region: Law of the Saratov region of 21.10.2005 // Electronic fund of legal and normative-technical documents. URL: <https://docs.cntd.ru/document/933007974> (access date: May 10, 2021).

8. On local self-government in the Krasnodar Territory: the Law of the Krasnodar Territory dated June 7, 2004 No. 717-KZ // Electronic fund of legal and normative-technical documents. URL: <https://docs.cntd.ru/document/461607217> (access date: May 10, 2021).

9. European Charter of Local Self-Government // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 1998. No. 36. Art. 4466.

10. Comments of the Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"(itemized) // A. A. Podsumkova, S. E. Channov, ex. ed. S. E. Chanov. 4th ed., Revised. Moscow: Os-89, 2008. 545 p.

11. Kolyushin E. I. Municipal law of Russia. M., 2008.338 p.

12. Demyanchenko L. F. Formation of local self-government bodies in the Russian Federation (as of March 1, 2009) // URL: <http://cikrf.ru/activity/relevant/detail/29480/> (access date: May 10, 2021).

13. Matejkovich M. S. Federal electoral legislation needs codification // Constitutional and municipal law. 2009. No. 14. Pp. 27–30.