

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РЕГУЛИРОВАНИЯ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Захаров И.В.

кандидат юридических наук, доцент, председатель Избирательной комиссии
муниципального образования «город Екатеринбург» (Россия)

Елькина А.В.

соискатель кафедры конституционного права
Уральской государственной юридической академии (Россия)

УДК 342
ББК 67.400.82

Настоящая статья посвящена анализу некоторых проблем правового регулирования выборов. Избирательное законодательство в России систематически реформируется. Ряд реформаторских положений подробно разбирается в указанной статье.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательная система, кандидаты, избиратели, местное самоуправление, Президент Российской Федерации, муниципальное образование.

Zakharov I.V., Elkina A.B.
**CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS OF REGULATING MUNICIPAL ELECTIONS
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

The article is devoted to the analysis of some problems of legal regulation of elections. Electoral legislation in Russia is systematically reformed. A number of reformatory statements is thoroughly investigated in the above mentioned article.

Key words: elections, electoral legislation, electoral system, candidates, electorate, local self-government, the RF President, municipal entity.

Каждый год избирательное законодательство Российской Федерации подвергается реформированию, что определяется во многом складывающейся политической ситуацией. Государственная власть находится в поиске наиболее эффективных избирательных технологий, для реализации стоящих перед ней политических задач. Поэтому на сегодняшний день нельзя говорить об избирательной системе, как об окончательно сложившейся.

Изменения, связанные с возрастным цензом, с отменой досрочного голосования на муниципальных выборах, с отменой института избирательного залога, а также с введением смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системы на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований вызвали наибольший резонанс. Последние изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон о гарантиях) были посвящены фактическому ограниче-

нию избирательных прав граждан. И показательными в этой связи явились изменения, связанные с отменой досрочного голосования на муниципальных выборах. Однако в пояснительной записке к законопроекту единственной причиной отмены досрочного голосования на муниципальных выборах указывалось огромное число нарушений при проведении досрочного голосования. Между тем отмена досрочного голосования на муниципальных выборах лишает избирателей их главного конституционного права – наделения полномочиями по осуществлению власти.

Так, в Екатеринбурге средняя численность избирателей 1 060 000 избирателей. 1 % от указанного числа составляет 10600 избирателей. В свою очередь, 10600 избирателей – это, примерно, треть избирателей одномандатного округа на выборах депутатов городской Думы. Представляется, что даже для Екатеринбурга такая цифра составляет довольно большое количество избирателей. Причем, причины, по которым они не смогут проголосовать в день голосования,

являются весьма убедительными. Избиратель может не реализовать свое избирательное право по причине выезда из муниципального образования в день голосования. В таком случае другое муниципальное образование не сможет обеспечить этому избирателю возможности осуществить волеизъявление. Федеральные органы государственной власти поторопились с отменой института досрочного голосования на муниципальных выборах.

Возникает немало вопросов о возможности выдвигаться кандидатами на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований лиц. В соответствии с Федеральным законом от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», депутатом представительного органа муниципального образования может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет.

17 июля 2009 г. Президент РФ на заседании Государственного совета во вступительном слове «О молодежной политике в Российской Федерации» пояснил подобную позицию следующим образом: «Любой гражданин, который достиг 18-летнего возраста, должен иметь право, должен получить возможность быть избранным в этот муниципальный орган. А когда получается так, что в одном субъекте Федерации это 18 лет, где-то это 21 год, в некоторых субъектах есть по 20, по 19 лет – это в известной мере ограничение прав молодежи, потому что у нас единая страна, человек может передвигаться по стране, самостоятельно или с родителями. И понятно, что в этих условиях все-таки желательно, чтобы правила, касающиеся возможности быть избранным в муниципальные органы, были унифицированы. Имеется в виду представительные органы муниципальных образований» [1]. Данное изменение закона является поспешным, вполне уверенно можно утверждать, что в 18 лет гражданин еще не сможет на должном уровне осуществлять полномочия по решению вопросов местного значения.

Что касается отмены избирательного залога [2 ст. 771], который являлся одной из приемлемых форм поддержки выдвижения кандидатов то, можно сказать, что его альтернативой является сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата. Избирательный залог являлся и своеобразной формой пополнения соответствующих бюджетов. Государство добровольно отказалось от данной формы пополнения бюджетов, ведь не всем кандидатам удавалось получить 5 % голосов избирателей, явившихся на избирательные

участки. В этих случаях средства избирательного залога поступали в соответствующий бюджет.

На сегодняшний день законодатель отказывается и от сбора подписей, свидетельство этому ФЗ от 02.05.2012 N 41-ФЗ [3 ст. 2275]. Однако должной замены этим формам законодатель не предлагает. Между тем, думается, что отменять совсем формы поддержки выдвижения, допуская к участию в избирательной кампании практически любого желающего, нецелесообразно. Но найти более адекватную форму поддержки выдвижения кандидатов на данный момент не представляется возможным.

С развитием и широким применением международной сети «Интернет», ряд положений избирательного законодательства, требуют обновления, поскольку уже не соотносятся с практикой. Во-первых, практически у каждого органа государственной власти, государственного органа, органа местного самоуправления, муниципального органа имеется собственный сайт. Министерство юстиции РФ и его региональные подразделения на своих сайтах публикуют перечень партий и общественных объединений, имеющих право участвовать в выборах. Следовательно, нет никакой необходимости обязывать избирательные объединения предоставлять нотариально заверенные копии учредительных документов в избирательные комиссии. Во-вторых, оплата информационных ресурсов «Интернет» законодательно совершенно не урегулирована, и у избирательных комиссий практически отсутствует возможность проверки расходования денежных средств кандидатами на данные ресурсы. Большое количество кандидатов используют в целях агитации собственные сайты, блоги, «живой журнал». Также, совершенно не уместным является положение, фактически запрещающее кандидату изготовить агитационные материалы за собственный счет при использовании собственной организационной техники. Закон регламентирует, что агитационные материалы могут изготавливать только те организации, которые в установленный срок уведомили избирательную комиссию о таком желании.

Что касается процедуры сбора и проверки подписей в поддержку выдвижения кандидатов, то она довольно подробно закреплена в законодательстве. Однако Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.10.2010 года №1426-0-0 «По жалобе гражданина Болявина Андрея Петровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2 и пунктом 1.1 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» фактически блокируется институт проверки подписных листов избирательными комиссиями. Определено, что «закрепленный в пп. 5 ст. 2 Феде-

рального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» общий перечень сведений, образующих понятие адреса места жительства, носит ориентирующий характер. Содержащееся в нем законоположение не означает, что избирательные комиссии, на которые данным Федеральным законом возложена обязанность по обеспечению и защите избирательных прав граждан, должны во всех без исключения случаях требовать указания в подписных листах всех перечисленных в данном перечне сведений, в том числе при отсутствии тех или иных сведений в паспорте гражданина Российской Федерации (свидетельстве о регистрации по месту жительства)». В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ, от 31 марта 2011 года, № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в котором указывается, что «адрес места жительства, который должен быть указан в подписном листе независимо от уровня выборов, референдума, может не содержать всех указанных выше реквизитов с учетом фактических особенностей места жительства избирателя, участника референдума» [4]. Фактически, по мнению Конституционного Суда РФ, теперь избирательная комиссия должна самостоятельно определять адрес места жительства как избирателя, так и сборщика подписей, исходя из паспортных данных. Если в паспорте указан субъект Российской Федерации, то и в подписном листе должен быть указан. То же касается и остальных реквизитов. Но всем понятно, что избирательная комиссия не в состоянии проверить такие реквизиты за 10 дней, не имея на то законных полномочий. Правильным на сегодняшний день продолжать следовать положениям законодательства и требовать от сборщиков подписей и избирателей указания в подписных листах наименования субъекта Российской Федерации.

Актуален вопрос о применении избирательных систем на муниципальном уровне. Так, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», продолжая реформу избирательной системы, в ст. 23 закрепляет норму о том, что законом субъекта РФ устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей,

полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Законом субъекта РФ могут быть определены условия применения избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей, вида муниципального образования и других обстоятельств. В соответствии с видами избирательных систем, установленными законом субъекта РФ, уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении в нем муниципальных выборов.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» [5 *см.* 4557] выработал правовую позицию, согласно которой использование на муниципальных выборах различных видов избирательных систем, включая пропорциональную, само по себе не свидетельствует об отступлении от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не противоречит Конституции Российской Федерации и, как показывает мировой опыт, в своей основе совместимо с соответствующими общепризнанными принципами и нормами международного права. Выбор того или иного вида избирательной системы и закрепление в законе соответствующих избирательных процедур, являясь вопросом политической целесообразности, зависит от конкретных социально-политических условий и особенностей общественного развития страны на том или ином историческом этапе.

Законодатель, исходя из того, что свободные и справедливые выборы, в том числе в органы местного самоуправления, обязан устанавливать такое правовое регулирование в этой области, которое надлежащим образом гарантировало бы избирательные права граждан и легитимацию органов публичной власти, формируемых по итогам демократических выборов, не допуская искажения результатов волеизъявления избирателей.

В соответствии с федеральными законами при применении пропорциональной системы выборов право выдвигать кандидатов или списки кандида-

тов на выборах в органы государственной власти имеют только политические партии общенационального уровня, создание же региональных и местных партий, призванных выражать прежде всего местные интересы, не предусмотрено. Тем самым в действующем правовом регулировании политические партии как носители соответствующей публичной функции, по существу, приобретают качество единственных коллективных субъектов избирательного процесса, которые могут реализовать свое право на участие в осуществлении государственной и муниципальной власти посредством проведения своих представителей в соответствующие выборные органы. Применительно к возможности использования пропорциональной избирательной системы в таких муниципальных образованиях, как поселения, это означает соблюдение ряда условий, отвечающих требованию обеспечения реальной самостоятельности местного самоуправления, к которым можно отнести наличие на муниципальном уровне местных отделений политических партий, ставящих своей задачей, в том числе, участие в осуществлении местного самоуправления. Политические партии, создаваемые в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, призваны обеспечивать интеграцию интересов и потребностей как общества в целом. Между тем, на уровне местного самоуправления речь идет преимущественно об интересах и потребностях местного сообщества, которые связаны с повседневной жизнью граждан (жилье, коммунальное обслуживание, общественный транспорт, благоустройство и др.), т.е. требуют от местного самоуправления решения задач локального значения. Следовательно, применение на муниципальных выборах пропорциональной избирательной системы в ее конкретной разновидности должно гарантировать возможно более полное и адекватное реальным предпочтениям избирателей выражение интересов социальных групп, образующих местное сообщество.

На практике применение пропорциональной и смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательных систем оправдано прежде всего в крупных муниципальных районах и городских округах, представительные органы которых не так малочисленны, как в поселениях. Присутствие в представительных органах депутатов – членов федеральных политических партий позволяет вырабатывать оптимальные решения, отвечающие общегосударственным и региональным интересам, а наличие среди депутатов беспартийных граждан, кандидатуры которых были включены в списки кандидатов либо по их собственной инициативе, либо по инициативе общественных объединений, не позволяет игнорировать

собственно местные нужды и потребности населения муниципального образования.

В отличие от муниципальных районов и городских округов поселения (сельские и городские), которые, как правило, малочисленны по составу населения, в силу объективных закономерностей более приспособлены для самоуправления, нежели крупные муниципальные образования. При этом потенциал личного участия граждан в местных делах, в том числе выборных, в поселениях, прежде всего сельских, с малочисленным населением более высок, чем в муниципальных районах и городских округах, и депутаты их представительных органов находятся в прямых, непосредственных отношениях с избирателями, чему в оптимальной степени соответствует их избрание с применением мажоритарной избирательной системы.

По смыслу части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пропорциональная избирательная система может применяться не только на уровне муниципального района, городского округа, но и в поселениях (городских и сельских), причем независимо от числа депутатов представительного органа, при том, что необходимые гарантии, направленные на устранение риска искажения воли избирателей, федеральным законодателем не установлены.

Конституционный Суд РФ указал, «что при незначительном числе депутатов представительных органов муниципальных образований с малочисленным населением проведение выборов по пропорциональной избирательной системе может привести к искажению волеизъявления избирателей, получению результатов, недостоверно отражающих их волю на выборах. Это может поставить под сомнение легитимность сформированного в таких условиях выборного органа. Следовательно, проведение выборов по пропорциональной избирательной системе в небольших поселениях с малым числом депутатов может повлечь отступление от принципа свободных и справедливых выборов и нарушение равенства избирательных прав граждан»

В заключение хотелось бы отметить, что правовая основа выборов, безусловно, совершенствуется, однако такое совершенствование должно упрощать процедуру выборов и реально гарантировать реализацию избирательных прав граждан.

Литература:

1. Официальный сайт Президента РФ [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4831>, (дата обращения 02.08.2012)

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой избирательного залога при проведении выборов: Федеральный закон от 09.02.2009 № 3-ФЗ (ред. от 02.05.2012) // Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. Ст. 771.

3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: федеральный закон от 02.05.2012 N 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2275.

4. О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. N 5 г. Москва // Российская газета. Федеральный выпуск. 2011. № 5451.

5. По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П // Собрание законодательства РФ. 2011. 18 июля. № 29. Ст. 4557.

References:

1. Official site of the RF President [e-resource] // Access mode: URL: <http://news.kremlin.ru/transcripts/4831> (Access date 02.08.2012)

2. Concerning the Introduction of Amendments to certain legislative acts of the RF due to abolishment of the electoral deposit when performing elections: Federal law dated 09.02.2009 № 3-FL (edited 02.05.2012) // *Sobraniye zakonadatelstva RF*. 16.02.2009. № 7. Art. 771.

3. Concerning the Introduction of Amendments to certain legislative acts of the RF due to release of political parties from electorate's signatures collection during the elections of the deputies of the RF State Duma of the Federal Assembly to the state power bodies of the RF subjects and local self-government bodies: federal law dated 02.05.2012 N 41-FL // *Sobraniye zakonadatelstva RF*. 07.05.2012. № 19. Art. 2275.

4. Concerning the juridical consideration of cases on electoral rights defense and the right to participate in the referendum of the RF citizens: Decree of the Plenum of the RF Supreme Court dated March 31, 2011. №5 Moscow // *Rossiyskaya gazeta. Federalniy vipusk*. 2011. № 5451.

5. Concerning the case involving the examination of constitutional provisions of part 3 article 23 of the Federal law «Concerning general principles of local self-government formation in the Russian Federation» and parts 3 and 3 article 9 of the Chelyabinsk region Law «Concerning municipal elections in Chelyabinsk region» due to complaints of the Ombudsman in the RF and citizens I.I. Boltushenko and Yu.A. Gurman: Decree of the RF Constitutional Court dated 07.07.2011 № 15-P // *Sobraniye zakonadatelstva RF*. July 18, 2011. № 29. Art. 4557.