

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

© И. К. Сабитов^{1*}, С. А. Рябов², Ч. Р. Фаттахов²

¹Башкирский государственный университет, Институт права
Россия, Республика Башкортостан, 450074 г. Уфа, ул. Достоевского, 131.

²Уфимский юридический институт МВД
Россия, Республика Башкортостан, 450091 г. Уфа, ул. Муксинова, 2.
Тел.: +7 (903) 310 81 31.
E-mail: sabitov-1961@mail.ru

В статье анализируются спорные моменты, возникающие при реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, при проведении выборов представительного органа муниципального района. Обращается внимание на то обстоятельство, что при проведении этих выборов нарушается принцип прямого избирательного права. Реализация избирательного права граждан России рассматривается в сопоставлении с избирательными процедурами зарубежных стран.

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

Согласно Конституции России, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть чаще через органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также непосредственно посредством реализации двух основных форм прямого волеизъявления – референдум и свободные выборы [1, ст. 3]. Таким образом, демократические, свободные и периодические выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления наряду с референдумом являются высшим непосредственным (т.е. прямым) выражением принадлежащей народу власти.

В отличие от референдума выборы – общепризнанный институт, детально регламентированный и широко реализуемый, да и привычный для населения, поскольку выборы проводятся с установленной избирательным законодательством периодичностью. В настоящее время осуществлен переход на проведение основных избирательных кампаний два раза в год, установлены единые дни голосования (в марте и октябре). Выборность является системообразующим принципом организации власти в России. В России на федеральном уровне прямым способом избираются глава государства и одна из палат Федерального Собрания – Государственная дума, на выборной основе формируются органы государственной власти в субъектах Федерации и органы местного самоуправления. Таким образом, выборы легитимируют власть, через их посредство народ определяет своих представителей и наделяет их мандатом на осуществление его суверенных прав [2, с. 12].

На наш взгляд, в связи с принятием и вступлением в силу в полном объеме ФЗ-№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г. возникли некоторые коллизии между нормами избирательного и муниципального права. Обусловлено это тем, что муни-

ципальные выборы находятся под двойным правовым воздействием – законодательства о местном самоуправлении и специального законодательства о выборах [3, с. 58].

В настоящее время правовую основу муниципальных выборов составляют следующие нормативно-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 Федеральный закон №67-ФЗ);
- 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] (далее Федеральный закон №138-ФЗ);
- 4) Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] (ст. 23) (далее Федеральный закон №131-ФЗ);
- 5) Конституции, уставы субъектов Российской Федерации, кодексы о выборах (например, Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 06.12.2006 №380-з [7]);
- 6) 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) Законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении (например, Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. №162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» [8]);
- 8) местные нормативные акты (уставы муниципальных образований, постановления глав муни-

* автор, ответственный за переписку

ципальных образований и решения представительных органов местного самоуправления о порядке проведения муниципальных выборов);

9) Европейская хартия местного самоуправления ETS №122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) (далее Хартия) [9].

Во всех приведенных нормативных правовых актах (за исключением Конституции России) установлены общие и единые принципы избирательного права России без всякого исключения: всеобщее, равное, прямое, добровольное, тайное голосование. Из этого перечня принципов избирательного права остановимся на принципе прямого избирательного права. На наш взгляд, именно данный принцип нарушается при выборах представительного органа муниципального района в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 35 ФЗ-131: представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства. Таким образом, формирование представительного органа муниципального района в этом случае осуществляется путем делегирования, т. е. непрямыми выборами, что обозначило проблему, связанную, в первую очередь, с конституционностью, законностью данной модели.

Следует отметить, что международное право не рассматривает принцип прямого избирательного права как общеобязательный, т.к. в мировой практике широко используются и непрямые выборы. Непрямые выборы делятся на две основные разновидности: многостепенные и косвенные. Например, в Советском Союзе до 1936 г. (до принятия Конституции СССР 1936 г.) существовали многостепенные выборы в Советы, когда депутаты (делегаты) вышестоящих представительных органов государственной власти избирались непосредственно нижестоящими Советами, что фактически возможно и применяется сегодня как один из двух вариантов формирования представительного органа муниципального района. Многостепенные выборы применяются в некоторых странах и сегодня, например, в Нидерландах. Сущность косвенных выборов состоит в том, что избиратели выбирают выборщиков, а они уже непосредственно депутатов или должностных лиц. Например, таким образом, избирается Президент США.

В некоторых странах используются одновременно прямые и непрямые выборы при выборах представительного органа, например, Верхней палаты парламента Бельгии – Сената.

С одной стороны, нельзя не отметить положительный момент формирования представительного органа муниципального района путем делегирования – сокращение финансовых затрат на проведение муниципальных выборов и разрешение так на-

зывающейся проблеме двух пятых. Указанная проблема возникает в связи с невозможностью одновременно выполнить требования Федерального закона №67-ФЗ и Федерального закона №131-ФЗ, предписывающие, с одной стороны, гарантировать принцип равенства избирательных округов по числу избирателей на один депутатский мандат, а с другой – обеспечить, чтобы число депутатов, избираемых от одного поселения, не превышало двух пятых от установленной численности представительного органа муниципального района.

Но, с другой стороны, данное нововведение, на взгляд авторов комментариев к Федеральному закону №131-ФЗ, противоречит Конституции Российской Федерации (ст. 130 и ст. 131), согласно которой структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, а местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления. Соответственно представительные органы местного самоуправления должны формироваться только на основе прямых выборов, а не путем назначения представителей выборных органов местного самоуправления городских и сельских поселений муниципального района [10, с. 321].

Анализ нормативно-правовых актов, составляющих правовую основу муниципальных выборов, позволяет сделать однозначный вывод, подтверждающий нашу точку зрения.

Фактически только в Конституции РФ (ст. 32) ничего не говорится о том, что выборы должны проводиться на основе прямого избирательного права. Это дало некоторым авторам основание полагать о возможности использования делегированного представительства. Но вместе с тем принцип прямого избирательного права закреплен во всех иных нормативно-правовых актах без исключения. Например, в Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой муниципальные советы или собрания состоят из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Однако Верховный суд РФ в своем Определении от 9 марта 2005 г. по делу №19-Г05-1 пришел к выводу, что формирование представительного органа муниципального района путем делегирования не нарушает права, предусмотренные ч. 2 ст. 3 Европейской хартии. Суд полагал, что положениями самой Хартии (ст. 3) допускается возможность любой другой формы прямого участия граждан, «если это допускается законом». Кроме того, формирование представительного органа муниципального района путем делегирования в его состав представителей поселений, избранных населением поселений на муниципальных выборах на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, для представления интересов этого же населения на районном уровне не противоречит демократическим принципам управления, закрепленным в Хартии.

Тем не менее вывод Верховного суда РФ, на наш взгляд, не выдерживает критики, поскольку основан на том, что допускается возможность любой другой формы прямого участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Но при этом не учитывается, что это будут уже не выборы, а иная форма, даже если она и будет реализована посредством голосования граждан. В данном случае, безусловно, речь идет не о выборах, посредством которых и формируются муниципальные органы.

Аналогичную позицию занимает Е. И. Колюшин, считающий данный вывод суда небесспорным, поскольку в случае делегирования одним представительным органом своих депутатов в состав представительного органа или вхождения в состав представительного органа по должности без выборов едва ли можно говорить о прямом участии граждан в местном самоуправлении [11, с. 34].

Особую роль в регулировании общественных отношений, связанных с проведением выборов на всех уровнях власти (в том числе муниципальной власти), в России играет Федеральный закон №67-ФЗ. В п. 6 ст. 1 Федерального закона №67-ФЗ однозначно закреплено, что федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах, принимаемые в Российской Федерации, не должны 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 нормы настоящего Федерального закона.

В п. 9 ст. 2 Федерального закона №67-ФЗ раскрывается понятие выборного должностного лица. В качестве таковых выступают Президент России, а также избираемый непосредственно гражданами РФ, проживающими на территории муниципального образования, глава муниципального образования, то есть глава муниципального образования тоже избирается посредством прямого избирательного права. Но в п. 1 ст. 1 Федерального закона №131-ФЗ говорится о том, что выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, что противоречит Федеральному закону №67-ФЗ.

В п. 13 ст. 2 Федерального закона №67-ФЗ дается определение депутата – это лицо, избранное избирателями соответствующего избирательного округа в представительный орган муниципального образования на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Вместе с тем в п. 1 ст. 23 Федерального закона №131-ФЗ обозначена цель муниципальных выбо-

ров – избрание депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Но проблема состоит не только в том, что ряд положений Федерального закона №131-ФЗ не соответствуют Федеральному закону №67-ФЗ. Ряд норм Федерального закона №131-ФЗ противоречат друг другу, что в принципе не должно быть. Чтобы не быть голословными, приведем несколько примеров.

Согласно ст. 25 Федерального закона №131-ФЗ, в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Причем сход граждан осуществляется полномочия представительного органа муниципального (сельского) образования, входящего в состав муниципального района, то есть в этом случае выборы депутатов в представительный орган не проводятся. Но если будет принят способ формирования представительного органа муниципального образования путем делегирования, не понятно, кого будут направлять в этот орган от данного поселения, поскольку депутаты вообще отсутствуют. Одновременно глава поселения (глава муниципального образования) в этом случае, безусловно, избирается только на муниципальных выборах населением потому, что иной вариант избрания возможен только при наличии представительного органа. Естественно, что делегировать в состав представительного органа от поселения можно будет только главу, либо дополнительно проводить выборы депутатов, что, однако, не предусмотрено законом.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона №131-ФЗ возникающие на территориях с низкой плотностью населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории входят в состав муниципальных районов, т.е. межселенная территория – это территория, находящаяся вне границ поселений. В законе ничего не говорится об особенностях представительства в муниципальном районе населения, проживающего на межселенных территориях, не входящих в состав поселений, а входящих напрямую в состав муниципального района. В результате граждане России, население, проживающее на межселенной территории, вообще лишено права голоса, потому что, во-первых, на этой территории, не являющейся муниципальным образованием, не предусмотрено формирование соответственно представительного органа и главы муниципального образования. Следовательно, избирать и делегировать они никого не смогут. Тем самым нарушается положение ст. 55 Конституции России: в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, что, несомненно, не применимо в этом случае.

Критики могут возразить, что поселений с численностью жителей обладающих избирательным правом не более ста человек и межселенных территорий не так много. Но ведь представительных органов муниципальных районов, по данным Центральной избирательной комиссии России, в 2009 г. было сформировано путем делегирования всего 199 [12].

Таким образом, муниципальное законодательство нередко устанавливает такие юридические факты, процедурная реализация которых влечет конфликт с избирательным законодательством. Федеральный закон №67-ФЗ в силу его ст. 1 (п. 6) фактически является квазиконституционным, поскольку соответствовать ему должны не только конституции (уставы), законы субъектов Федерации, но и другие федеральные законы [13, с. 27]. Соответственно выборы однозначно должны быть прямыми на всех уровнях власти, в том числе и на муниципальном, что в какой-то мере устранит коллизии между нормами избирательного и муниципального права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации // 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 (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253.
5. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: федеральный закон от 26.11.1996 №138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) // 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 (ред. от 29.12.2010) // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
7. Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 06.12.2006 №380-з (ред. от 14.07.2010) // Республика Башкортостан. 2006. №237(26220). 2006.
8. О местном самоуправлении в Республике Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 г. №162-з // Законы Республики Башкортостан. 2005. Выпуск XLVII.
9. Европейская хартия местного самоуправления // Собрание законодательства Российской Федерации. 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. Колошин 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://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2009/07/20/book_dem.jsp.
13. Матейкович М. С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. №14. С. 27–30.

Поступила в редакцию 24.11.2011 г.